

Министерство внутренних дел  
Российской Федерации

Тюменский институт повышения  
квалификации сотрудников  
МВД России

Рекомендовано к изданию  
редакционно-издательским советом  
Тюменского института повышения  
квалификации сотрудников  
МВД России

*В 2022 году исполнилось 20 лет со дня принятия Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» и Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», – нормативных правовых актов, ставших правовой основой современных миграционных отношений. Издание отражает проблемы правового регулирования вопросов российского гражданства и правового статуса иностранных граждан в современных реалиях, результаты правоприменительной и перспективы правотворческой деятельности*

УДК 342.71  
ББК 67.99(2)0  
3-19

Редактор: *Е.В. Шабанова*  
Верстка и дизайн обложки: *Е.К. Булатова*  
Тиражирование: *А.И. Кубрина*  
Подписано в печать 06.12.2022.  
Формат 60x84/8. Уч.-изд. л. 14.0.  
Заказ № 86. Тираж 150 экз.

Научно-исследовательский  
и редакционно-издательский отдел  
Тюменского института повышения  
квалификации сотрудников МВД России  
625049, г. Тюмень, ул. Амурская, 75

© ФГКУ ДПО «ТИПК МВД России», 2022

# Законодательство о гражданстве и правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации – 20 лет: опыт, тенденции и перспективы развития

Сборник статей

Редакционная коллегия:

Председатель редакционной коллегии:

**Ванюшин Я.Л.**, заместитель начальника Тюменского института  
повышения квалификации сотрудников МВД России (по научной работе),  
кандидат юридических наук, доцент

Члены редакционной коллегии:

**Чернова С.С.**, заместитель начальника научно-исследовательского  
и редакционно-издательского отдела Тюменского института повышения  
квалификации сотрудников МВД России, кандидат юридических наук

**Мещеряков А.Н.**, начальник кафедры философии, иностранных языков  
и гуманитарной подготовки сотрудников органов внутренних дел  
Тюменского института повышения квалификации сотрудников  
МВД России, кандидат юридических наук, доцент

**Майоров В.И.**, профессор кафедры административной деятельности  
органов внутренних дел Тюменского института повышения квалификации  
сотрудников МВД России, доктор юридических наук, профессор

**Сумачев А.В.**, профессор кафедры административной деятельности  
органов внутренних дел Тюменского института повышения квалификации  
сотрудников МВД России, доктор юридических наук, профессор

**Блажевич Н.В.**, профессор кафедры философии, иностранных языков  
и гуманитарной подготовки сотрудников органов внутренних дел  
Тюменского института повышения квалификации сотрудников  
МВД России, доктор философских наук, профессор

**Летаева Е.А.**, доцент кафедры организации деятельности охранно-  
конвойных подразделений органов внутренних дел Тюменского института  
повышения квалификации сотрудников МВД России

ISBN 978-5-93160-338-4



## СОДЕРЖАНИЕ

### Раздел I. Институт гражданства Российской Федерации

Бондарев С.П.	4	УПРОЩЕННЫЙ ПОРЯДОК ПРИЕМА В ГРАЖДАНСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Ванюшин Я.Л.	8	КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГРАЖДАНСТВЕ (НА ПРИМЕРЕ ПОСЛАНИЙ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОМУ СОБРАНИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)
Дрогавцева Е.А.	12	ВЛИЯНИЕ КАТЕГОРИИ «НАЦИОНАЛЬНОСТЬ» НА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ГРАЖДАНСТВЕ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ
Иксанов И.С.	17	КОНЦЕПЦИЯ ГРАЖДАНСТВА В ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ ДОКТРИНЕ И ПРАКТИКЕ
Калинин В.Н.	25	ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ГРАЖДАНСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРИНЯТИЕ, ИЗМЕНЕНИЯ, ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ
Катаева О.В.	38	О НЕОБХОДИМОСТИ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ МИГРАЦИОННЫХ ИНСТИТУТОВ И ИНСТИТУТА ГРАЖДАНСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЦЕЛЯХ РАЗРЕШЕНИЯ ДЕМОГРАФИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ

### Раздел II. Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации

Байсалуева Э.Ф.	45	ПРИНЦИП НЕВЫСЫЛКИ (NON-REFOULEMENT) В СИСТЕМЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА
Вальков А.П.	52	ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В НАУЧНОМ СПЕКТРЕ
Ванюшина И.Н.	58	ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ПОРЯДКЕ ПРЕБЫВАНИЯ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В КОРОЛЕВСТВЕ НОРВЕГИЯ В СВЕТЕ КОНВЕНЦИИ О ПРАВАХ РЕБЕНКА

Дутов П.О.	65	О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ РЕАЛИЗАЦИИ ИНОСТРАННЫМИ ГРАЖДАНАМИ ПРАВА НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ТРУДОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ С УЧЕТОМ МЕР, ПРИНИМАЕМЫХ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ COVID-19
Иванова С.И.	75	РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛОЖЕНИЙ СТАТЬИ 32 КОНВЕНЦИИ О СТАТУСЕ БЕЖЕНЦЕВ 1951 ГОДА В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Кобец П.Н.	81	ОПЫТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В СССР В 1960-1980 ГОДЫ И ТЕНДЕНЦИИ ЕГО РАЗВИТИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Коваленко В.В.	88	ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ КАК ВЕКТОР ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ
Летаева Е.А.	93	МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В СФЕРЕ ИММИГРАЦИОННОГО РЕЖИМА НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН
Майоров В.И.	103	НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В ПРИВЛЕЧЕНИИ К ОТВЕТСТВЕННОСТИ ИНОСТРАННЫХ ВОДИТЕЛЕЙ ЗА НАРУШЕНИЯ ПРАВИЛ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ
Паукова Ю.В.	108	ЦИФРОВИЗАЦИЯ ПОРЯДКА НАЗНАЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ВЫДВОРЕНИЯ, ДЕПОРТАЦИИ И РЕАДМИССИИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН (АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)
Пацевич В.С.	118	МИГРАЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РАЗВИТИЯ
Сумачев А.В.	123	ПРОФИЛАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНО ВРЕДНЫХ ОБЫЧАЕВ В СРЕДЕ МИГРАНТОВ
Тепленко А.Н.	129	ПРЕДСТАВИТЕЛЬ ПОТЕРПЕВШЕГО ИНОСТРАННОГО ГРАЖДАНИНА ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ ЧАСТНОГО ОБВИНЕНИЯ
Юзиханова Э.Г.	139	ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫХ ГАРАНТИЙ ЛИЦАМ, ИЩУЩИМ (ПОЛУЧИВШИМ) УБЕЖИЩЕ В ОТДЕЛЬНЫХ СТРАНАХ

## УПРОЩЕННЫЙ ПОРЯДОК ПРИЕМА В ГРАЖДАНСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Бондарев С.П.  
Врио начальника  
Новороссийского филиала  
Краснодарского  
университета МВД России,  
кандидат юридических  
наук

serzh.bondarev.1983@bk.ru

Одним из самых важных положений, упрощающих процедуру приобретения гражданства Российской Федерации, является требование об отсутствии необходимости отказа от предыдущего гражданства.

*Аннотация.* В статье рассматриваются способы приобретения гражданства Российской Федерации по упрощенной процедуре. Автором предложен анализ изменений законодательства в части усовершенствования соответствующей процедуры, обусловивших расширение оснований приобретения гражданства Российской Федерации и вместе с тем введение дополнительных ограничений в этой сфере. Рассматриваются категории граждан, которых коснулись изменения законодательства, связанные с упрощением процедуры приема в гражданство Российской Федерации. *Ключевые слова:* гражданство, гражданин Российской Федерации, иностранный гражданин, филиация, натурализация, бипатриды, апатриды, упрощенный порядок.

Гражданство в соответствии с Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о гражданстве)\* – устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Гражданство порождает взаимоотношения между человеком и государством, а также комплекс взаимных прав и обязанностей.

Наравне с проживанием на территории Российской Федерации ее граждан немалую долю проживающих занимают лица, не обладающие данным правовым статусом.

Анализ норм Конституции Российской Федерации (далее также – Конституция РФ) показывает разграничение

в содержании ее норм прав, распространяющихся на всех без исключения людей, и прав граждан Российской Федерации. Если в соответствии с ч. 2 ст. 35 Конституции РФ каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими, то в силу ч. 2 ст. 32 Конституции РФ лишь граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.

Указанное свидетельствует об ограничении на территории Российской Федерации объема прав иностранных граждан в сравнении с гражданами Российской Федерации.

Положения международного права, в частности ст. 15 Всеобщей декларации прав человека, гласят: «Каждый человек имеет право на гражданство. Никто не может быть

\* О гражданстве Российской Федерации: федер. закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ: ред. от 24 сент. 2022 г. // Рос. газ. 2002. 5 июня; 2022. 26 сент.

произвольно лишен своего гражданства или права его изменить»\*.

Обращение к законодательной конструкции нормы и употреблению термина «произвольно» позволяет предположить, что здесь речь идет о лишении гражданства вне законодательно установленной процедуры и оснований.

Заметим, что в Российской Федерации не применяется институт лишения гражданства, за исключением отмены принятия решения о принятии в гражданство Российской Федерации.

В соответствии со ст. 22 Федерального закона о гражданстве решение о приобретении или прекращении гражданства Российской Федерации подлежит отмене в случае, если будет установлено, что данное решение принято на основании представленных заявителем подложных документов или заведомо ложных сведений либо в случае отказа заявителя от принесения Присяги.

Уголовная ответственность за действия, направленные на незаконное получение гражданства Российской Федерации путем внесения заведомо ложных сведений в документы в национальном уголовном законодательстве получила

закрепление в ст. 292.1 УК РФ. За совершение данного преступления наравне с уголовной ответственностью следует отмена решения принятия в гражданство Российской Федерации.

Анализ ст. 11 Федерального закона о гражданстве свидетельствует о наличии следующих способов приобретения гражданства Российской Федерации:

- по рождению (филиация);
- в результате приема в гражданство (натурализация);
- в порядке восстановления в гражданстве;
- иные основания.

По данным МВД России, в 2021 году российское гражданство получили 735,4 тыс. иностранцев, что является рекордом с 2000 года. При этом статистика свидетельствует о постоянном увеличении числа приобретающих гражданство Российской Федерации. Это в свою очередь подтверждает тот факт, что иностранные граждане, в подавляющем большинстве из стран ближнего зарубежья, рассматривают Российскую Федерацию как привлекательную для осуществления трудовой деятельности и проживания.

Наравне с приемом в гражданство Российской Федерации в общем порядке, законодательство предусматривает и его упрощенный порядок, который получил закрепление в ст. 14 Федерального закона о гражданстве. Процедура получения

гражданства в упрощенном порядке позволяет существенным образом сократить срок проживания на территории Российской Федерации до момента подачи заявления до одного года и менее, в сравнении с общим порядком, при котором срок равен пяти годам.

Статья 14 Федерального закона о гражданстве закрепляет перечень лиц, имеющих право претендовать на получение российского гражданства в упрощенном порядке, среди которых:

- граждане СССР либо проживающие в государствах, входивших в состав СССР:
- родившиеся на территории РСФСР;
- имеющие детей, являющихся гражданами Российской Федерации;
- выпускники отечественных образовательных организаций высшего и среднего профессионального образования;
- предприниматели;
- инвесторы;
- ребенок, один из родителей которого – гражданин Российской Федерации и проживает на территории Российской Федерации.
- граждане Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Молдова или Украины;
- беженцы\*\*.

Упрощенная форма приобретения гражданства Рос-

\*\* См.: О гражданстве Российской Федерации: федер. закон.

\* Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 дек. 1948 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

сийской Федерации с мая 2022 года стала доступной также для жителей Херсонской и Запорожской областей, с 2019 года – для жителей Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики.

По данным ГИАЦ МВД России, в 2021 году в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке были приняты:

- граждане Украины – 42 %;
- граждане Армении – 19 %;
- граждане Таджикистана – 18 %;
- граждане Казахстана – 6 %;
- граждане других республик и государств – 2 %.

На наш взгляд, одним из самых важных положений, упрощающих процедуру приобретения гражданства Российской Федерации, является требование об отсутствии необходимости отказа от предыдущего гражданства. Это упрощает процедуру в связи с тем, что ввиду отсутствия дипломатических представительств и консульских учреждений страны предыдущего гражданства на территории Российской Федерации возникла сложность с официальным подтверждением об отказе от гражданства. Данная норма также стала гарантией для лица в том, что оно не окажется лицом без гражданства

в случае отказа от предыдущего гражданства и последующего непринятия его в гражданство Российской Федерации, так как подача документов на получение гражданства не гарантирует положительного решения по результатам его рассмотрения.

Получение гражданства в упрощенном порядке в значительной мере снизило срок нахождения на территории Российской Федерации с 5 лет до 1 года и менее для лиц следующих категорий:

- лица без гражданства, достигшие совершеннолетия, имевшие гражданство СССР, которые жили или проживают в государствах, входивших в Советский Союз, и не получили гражданство этих государств;

- иностранные граждане, которые состояли в браке с гражданином Российской Федерации, проживающим на территории Российской Федерации, и имеют общих детей;

- иностранные граждане, у которых как минимум один из родителей имеет российское гражданство и проживает на территории Российской Федерации;

- иные категории иностранных граждан, указанные в ч. 2 ст. 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» [1, с. 21].

Как было отмечено, настоящая процедура применяется и к гражданам Республики

Беларусь, Казахстана, Молдовы или Украины, а также жителям Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики, Херсонской и Запорожской областей.

Срок также сократился и в части осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации с трех лет до одного года для лиц, окончивших обучение в образовательной организации Российской Федерации.

Изменения также коснулись и категории граждан, которые являются носителями языка, одновременно имеющими вид на жительство на территории Российской Федерации: их не касается условие о пятилетнем сроке пребывания на территории Российской Федерации и они не должны подтверждать источники средств к существованию.

Наряду с расширением перечня лиц, способных получить гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке, и существенным изменением требований к его получению законодательством были введены и ограничения.

Также были изменены правила обращения граждан и лиц без гражданства, которые не менее трех лет состоят в браке с гражданином Российской Федерации. Необходимо заметить, что постоянное проживание на территории Российской Федерации нуждается в подтверждении. В соответствии

с ч.2.2 ст. 14 Федерального закона о гражданстве супруг – гражданин Российской Федерации должен проживать на территории России на постоянной основе, а супруг, не имеющий гражданства Российской Федерации, должен постоянно или временно проживать в стране. На основании изложенного можно заключить, что современное законодательство о гражданстве существенным образом расширило основания приобретения гражданства Российской Федерации, однако наравне с этим вводятся и дополнительные ограничения.

1. Дитятковский М.Ю., Таран Н.Н. Тенденции приобретения гражданства Российской Федерации // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2021. № 1 (60). С. 18-23.

Сведения об авторе:

Бондарев Сергей Петрович, врио начальника, кандидат юридических наук.

Новороссийский филиал Краснодарского университета МВД России.

e-mail: serzh.bondarev.1983@bk.ru

Россия, 353911, Новороссийск, ул. Сухумийское шоссе, 12 км

## КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГРАЖДАНСТВЕ (НА ПРИМЕРЕ ПОСЛАНИЙ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОМУ СОБРАНИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)



**Ванюшин Я.А.**  
Заместитель начальника  
Тюменского института  
повышения квалификации  
сотрудников МВД России  
(по научной работе),  
кандидат юридических  
наук, доцент

[iavaniushin@mvd.ru](mailto:iavaniushin@mvd.ru)

Одной из причин сложившейся ситуации в правовом регулировании гражданства Российской Федерации является отсутствие концепции развития института российского гражданства. На протяжении длительного времени в Российской Федерации отсутствует документ, который определил бы стратегию развития правового регулирования в сфере российского гражданства.

© Ванюшин Я.А., 2022

*Аннотация.* В статье рассматриваются вопросы формирования и закрепления концепции законодательства о гражданстве. Отмечается, что до настоящего времени концепция развития законодательства не разработана и не принята. Программные документы в сфере миграции не содержат систему взглядов на развитие института гражданства. Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, анализ которых приводится в статье, содержат отдельные концептуальные положения, предопределившие изменения законодательства о гражданстве Российской Федерации, но не более чем в ближайшей перспективе.

*Ключевые слова:* гражданство, иностранный гражданин, Концепция государственной миграционной политики, институт российского гражданства, иммиграционная политика.

Законодательство о гражданстве Российской Федерации является одной из активно развивающихся сфер правового регулирования. Например, только в Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»\* (далее – Федеральный закон о гражданстве) за 20 лет действия 35 федеральных законов внесли изменения и дополнения. При этом первые существенные изменения были внесены в Федеральный закон о гражданстве по истечении года с момента его вступления в силу\*\*. Многие изменения законодательства о гражданстве Российской Федерации были направлены на развитие института

гражданства и его совершенствование (введение уведомления о наличии иного гражданства или документа на право постоянного проживания в иностранном государстве гражданином Российской Федерации (ч. 5 ст. 6) или института присяги лица, приобретающего гражданство Российской Федерации (ст. 11.1), а также новых форм приема в гражданство Российской Федерации, включая изменение условий приема в гражданство, определение новых категорий иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих основания приема в гражданство в упрощенном порядке). Большая часть изменений, внесенных в законодательство о гражданстве, были обусловлены политическими, экономическими и демографическими причинами, и лишь незначительная их часть – естественным развитием общественных отношений, в частности определение приобретения гражданства по рождению ребенка,

\* Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031.

\*\* См.: О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации»: федер. закон от 11 нояб. 2003 г. № 151-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 46. Ст. 4447.

рожденного на территории Российской Федерации суррогатной матерью (ч. 3 ст. 12)\*.

Наряду с этим часть подинститутов гражданства за длительное время так и не стали объектом внимания со стороны правотворческих органов и не получили соответствующего развития. В первую очередь это касается регулирования отношений в сфере признания гражданства, восстановления в гражданстве, оптации, прекращения гражданства. Во-вторых, ряд новых подинститутов или изменения в действующих институтах не получили логического завершения (например, институт присяги при приеме в гражданство). Некоторые изменения, внесенные в Федеральный закон о гражданстве, в свою очередь, вступают в противоречие с нормами первоначальной редакции настоящего закона, а в отдельных случаях не соответствуют сути гражданства как государственно-правового явления (например, «предпринимательское гражданство» и «инвестиционное гражданство», предусмотренные пп. «ж», «з» ч. 2 ст. 14 Федерального закона о гражданстве).

Одной из причин сложившейся ситуации в правовом регулировании гражданства Российской Федерации является отсутствие концепции развития института российского гражданства. На протяжении длительного времени в Российской Фе-

\* О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 19 дек. 2022 г. № 538-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 52. Ст. 9368.

дерации отсутствует документ, который определил бы стратегию развития правового регулирования в сфере российского гражданства.

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная Президентом Российской Федерации 8 июня 2012 г. № Пр-1490\*\*, содержала лишь в качестве одного из основных направлений государственной миграционной политики введение ускоренного (упрощенного) порядка получения гражданства Российской Федерации лицами, имеющими вид на жительство и являющимися предпринимателями, инвесторами, квалифицированными специалистами и членами их семей, а также выпускниками российских образовательных организаций профессионального образования (п. 24). Сменившая ее в 2018 году Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы\*\*\* также в качестве упоминания в числе основных направлений миграционной политики содержала положения о приобретении гражданства Российской Федерации (п. 22). Попытка сформулировать комплекс взглядов на институт российского гражданства была предпринята в Перечне поручений по вопросам реализа-

\*\* Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

\*\*\* См.: Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы: указ Президента Рос. Федерации от 31 окт. 2018 г. № 622 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 45. Ст. 6917.

ции Концепции государственной миграционной политики на 2019-2025 годы, утвержденном Президентом Российской Федерации 6 марта 2020 г. № Пр-469\*\*\*\*. Вместе с тем это коснулось только вопросов приема в гражданство Российской Федерации в среднесрочной перспективе, что вполне очевидно, так как гражданство в рамках настоящей Концепции рассматривается не как самостоятельное государственно-правовое явление, а заключительный этап иммиграционного процесса.

Интерес в этом вопросе представляют послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, ставшие одним из стратегических документов, принимаемых в Российской Федерации, выполняющих по сути роль пролога современного правового регулирования.

Институт Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию (далее – Послание Президента РФ) реализуется в Российской Федерации с 1994 года. За этот период вопросам российского гражданства в посланиях Президента РФ уделялось внимание лишь в отдельных случаях. Анализ 28 посланий Президента Российской Федерации (1994-2023 годов) свидетельствует о том, что вопросы российского гражданства прямо или косвенно затрагивались в 10 обращениях Президента Российской Федерации. В ряде случаев гражданство рассматривалось в числе демографических и миграционных вопросов (2005,

\*\*\*\* Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

2006, 2008, 2013 гг.) или вопросов, связанных с гражданством Российской Федерации (2020 г.). Только в нескольких посланиях Президента РФ прямо формулировались концептуальные положения в сфере гражданства Российской Федерации.

В первом Послании Президента РФ от 24 февраля 1994 г. «Об укреплении Российского государства (Основные направления внутренней и внешней политики)», отмечая становление Содружества Независимых Государств, тенденции экономической интеграции и политического сотрудничества, комплексное решение проблем гражданства и защиты прав переселенцев были обозначены наряду с совместной обороной, охраной границ, созданием единого информационного пространства вопросами, которые должны быть в центре внимания\*. В связи с этим Федеральному Собранию Российской Федерации было указано на необходимость приведения в соответствие с Конституцией Российской Федерации Закона о гражданстве в части, касающейся двойного гражданства, т.е. институт, который создавался в Российской Федерации, в первую очередь играл роль средства решения проблем статуса граждан на постсоветском пространстве.

В Послании Президента РФ от 16 февраля 1995 г. «О ответственности государственной власти в России» была отмечена одна из важных характеристик гражданства, к сожалению, почти не получившая своего развития

\* Рос. газ. 1994, 25 фев.

в конституционной доктрине. Гражданство наряду с единством власти, комплексом имущества и целостностью территории было отнесено к элементу государственной целостности («единство гражданского организма государства»). В послании говорилось, что каждый гражданин является частью единого целого – народа – посредством довольно жесткой связи, которая обозначается понятием гражданства\*\*.

В дальнейшем вопросам российского гражданства было уделено внимание в Послании Президента РФ от 16 мая 2003 г.\*\*\*, содержавшем новую концепцию законодательства о гражданстве, которая затем была реализована в форме внесения первых и существенных изменений в Федеральный закон о гражданстве\*\*\*\*. Концепция была следствием двух основных причин. Первая – необходимость эффективной иммиграционной политики. В послании отмечалось, что принятые в 2002 году Федеральный закон о гражданстве и Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»\*\*\*\*\* были «призваны навести порядок в миграционных

\*\* Рос. газ. 1995. 17 фев.

\*\*\* Рос. газ. 2003. 17 мая.

\*\*\*\* См.: О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации»: федер. закон от 11 нояб. 2003 г. № 151-ФЗ//Собр. законодательства. 2003. № 46. Ст. 4447.

\*\*\*\*\* См.: О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ//Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3032.

потоках, сделать их прозрачными. То, что получилось, не способствует решению этих задач, скорее, создает серьезные проблемы для большого количества людей». При этом указывалось, что «более одного миллиона человек, приехавших к нам после распада Советского Союза и до принятия нового законодательства о гражданстве, оказались в сложнейшей жизненной ситуации». Второй причиной стало решение о переходе к контрактной военной службе, в том числе предполагающей прием на профессиональную военную службу граждан СНГ, которым Президентом Российской Федерации было предложено предоставить право приема в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке после прохождения службы продолжительностью три года.

В 2005 году в Послании Президента РФ от 25 апреля также отмечалась необходимость проведения «осмысленной стратегии иммиграционной политики» как части демографической политики. В ее основе – легализация иммигрантов, привлечение квалифицированных трудовых ресурсов и возможность приобретения гражданства Российской Федерации\*\*\*\*\*. Таким образом, гражданство Российской Федерации начинает рассматриваться как завершающий этап иммиграционного процесса, как часть миграционной политики. В Послании от 10 мая 2006 г. Президентом Российской Федерации эффективная миграционная по-

\*\*\*\*\* Рос. газ. 2005. 26 апр.

литика была отмечена как один из трех элементов (наряду со снижением смертности и повышением рождаемости) изменения демографической ситуации. В качестве приоритета миграционной политики было названо привлечение соотечественников из-за рубежа\*.

Послание Президента РФ от 5 ноября 2008 г. внесло изменения в подход к миграционной политике. Отмечая проблемы безработицы, необходимость баланса на рынке труда и обеспечения прав граждан Российской Федерации на труд, Президент Российской Федерации акцентировал внимание на совершенствование механизмов регулирования внешней миграции. При этом взгляды на прием в российское гражданство приобретают «сдержанный» характер. В частности, называя приобретение гражданства Российской Федерации гражданами СНГ позитивным процессом, Президент Российской Федерации отметил, что «получение гражданства должно стать доказательством их успешной интеграции в жизнь нашего общества и восприятия его культуры и традиций»\*\*.

\* Рос. газ. 2006. 11 мая.

\*\* Рос. газ. 2008. 6 июня.

В Послании Президента РФ 12 декабря 2012 г. вновь был затронут вопрос о соотечественниках и дано поручение о разработке «ускоренного порядка предоставления российского гражданства соотечественникам, носителям русского языка и русской культуры, прямым потомкам тех, кто родился и в Российской империи и в Советском Союзе»\*\*\*. Кроме того, акцент делается на «квалифицированную» иммиграционную политику, направленную на интеграцию иностранных граждан с Российской Федерацией. Одновременно с этим предлагается ужесточение наказания за незаконную миграцию, нарушения в сфере регистрационного учета, отмена въезда по внутренним паспортам других стран. Переход к концепции «сдержанной» миграционной политики получил развитие в Послании Президента РФ от 12 декабря 2013 г.\*\*\*\*

Важную роль в развитии законодательства о гражданстве Российской Федерации сыграло Послание Президента РФ от 1 марта 2018 г. Отмечая необходимость модернизации системы профессионального образова-

\*\*\* Рос. газ. 2012. 13 дек.

\*\*\*\* Рос. газ. 2013. 13 дек.

ния, в том числе создания для талантливой молодежи иностранных государств привлекательных условий обучения и дальнейшего проживания в Российской Федерации, включая ученых и квалифицированных специалистов, Президент Российской Федерации предложил для них «серьезно усовершенствовать и процедуру предоставления гражданства Российской Федерации... создать упрощенную систему получения гражданства в России»\*\*\*\*\*.

Вопросы гражданства Российской Федерации также были затронуты в Послании Президента Российской Федерации 15 января 2020 г. при обсуждении конституционных поправок. В качестве обязательного требования к лицам, занимающим должности, «критически важные для обеспечения безопасности и суверенитета страны», Президентом Российской Федерации было предложено закрепление запрета на получение иностранного гражданства, вида на жительство либо иного документа, позволяющего постоянно проживать на территории другого государства\*\*\*\*\*.

\*\*\*\*\* Рос. газ. 2018. 2 марта.

\*\*\*\*\* Рос. газ. 2020. 16 янв.

Сведения об авторе:

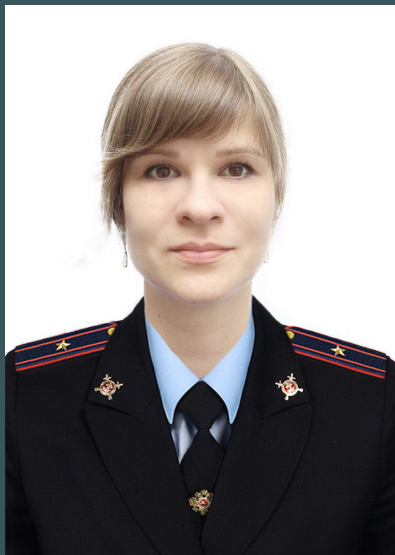
Ванюшин Ян Леонидович, заместитель начальника Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России (по научной работе), кандидат юридических наук, доцент.

Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России.

e-mail: iavaniushin@mvd.ru

Россия, 625049, Тюмень, ул. Амурская, 75

## ВЛИЯНИЕ КАТЕГОРИИ «НАЦИОНАЛЬНОСТЬ» НА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ГРАЖДАНСТВЕ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ



**Дрогавцева Е.А.**  
преподаватель кафедры  
организации работы  
полиции  
Санкт-Петербургского  
университета МВД России

[ekaterina-rhsp@mail.ru](mailto:ekaterina-rhsp@mail.ru)

*Наличие такой идеи, способной сплотить многонациональный народ, может выступать в качестве ступени к дальнейшему развитию российского конституционализма.*

© Дрогавцева Е.А., 2022

*Аннотация.* Принимая во внимание итоги конституционной реформы Российской Федерации 2020 года, автором исследуются теоретические и эмпирические аспекты категории «национальность» с целью выявления степени ее значения и востребованности в современном российском обществе, исследован фактор ее влияния на нормативное регулирование вопросов гражданства. Рассмотрены конституционные положения законодательства Российской Федерации и ряда иностранных государств с учетом норм международного права в рамках избранной концепции исследования. На основе данных, полученных в результате анкетирования, сделан вывод об утрате правового смысла национальности в качестве категории, обладающей этническим содержанием. Акцентируя внимание на отдельных изменениях, коснувшихся оснований натурализации, автор обосновывает необходимость расширения объема понятия «гражданство» на законодательном уровне.

*Ключевые слова:* национальность, этническая принадлежность, государственно-правовая принадлежность, гражданство, натурализация, конституционная реформа, проект федерального закона «О гражданстве Российской Федерации».

Конституционная реформа 2020 года в Российской Федерации затронула «основы государственной и общественной политики в области межнациональных отношений, духовной жизни и языка» [1, с. 11]. Куказанной группе нововведений можно отнести положения статьи 67.1 Конституции Российской Федерации\*, представляющие собой одну из фундаментальных основ, способствующую развитию объединяющей национальной идеи России. Наличие такой идеи, способной сплотить многонациональный

народ, может выступать в качестве ступени к дальнейшему развитию российского конституционализма [2, с. 1878]. В данном контексте представляются актуальными взгляды Э. Балибара и И. Валлерстайна, которые полагали, что итогом образования любого суверенного государства является появление нации, которая обеспечивает внутрисоциальную сплоченность – с ростом национального самопознания населения снижается вероятность междоусобиц и внешней агрессии [3, с. 97]. Следует отметить, что под «национальным самопознанием» указанные авторы понимают самопознание единой нации как политического явления, а не

\* Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г., ред. от 1 июля 2020 г. // Рос. газ. 1993. 25 дек.; 2020. 4 июля.

как самопознание конкретной этнической группы.

По мнению Г. В. Плеханова, идея Отечества представляет собой историческую категорию, которая впоследствии должна смениться идеей человечества [4, с. 90]. Данную точку зрения можно рассмотреть в качестве проекции в отношении порождающего многочисленные научные дискуссии понятия «национальность». А именно, вопросы юридического закрепления данного понятия на уровне высших законодательных актов. Если применять в данном контексте метод аналогии, то национальность как историческая этническая категория также должна исчезнуть.

Анализируя конституции (основные законы) зарубежных стран, можно прийти к выводу о том, что категория «национальность» как принадлежность к конкретной этнической общности и, как следствие, производные слова и словосочетания применяются крайне редко. Исключением является Конституция Российской Федерации (например, ч. 2 ст. 19, чч. 1, 4 ст. 68 и др.). В качестве примера, выступающего антиподом, можно привести статью 116 Основного закона ФРГ от 23 мая 1949 г., в соответствии с которой в настоящее время немцем, если иное не установлено законом, является тот, кто обладает германским гражданством [5, с. 230]. Таким образом,

национальность рассматривается в качестве государственно-правовой принадлежности, а не этнической.

В конституционном законодательстве Италии и Японии понятие национальности в качестве этнического различия также отсутствует [5, с. 270, 603]. Обращаясь к нормам международного права в рассматриваемой сфере, одним из исходных принципов которых является самостоятельность государств при решении вопросов гражданства [6, с. 227], следует отметить разграничение понимания национального и этнического происхождения, получившее свое отражение в части 1 статьи 5 Европейской конвенции о гражданстве\*. При исследовании лингвистического характера представляется интересным то, что в английском языке слова «citizenship» и «nationality» фактически являются синонимами и имеют значение гражданской принадлежности лица. Слово «nationality» при дословном переводе означает, прежде всего, подданство или национальность судна, компании, юридического лица, а не этническую принадлежность физического лица. Словосочетание «nationality law» переводится как «закон о гражд-

данстве» [7]. Указанный факт свидетельствует об отсутствии границы между значением категорий «национальность» и «гражданство» в английском языке.

Таким образом, можно прийти к выводу о том, что в тексте Европейской конвенции о гражданстве понятие национальности рассматривается в рамках определения гражданской принадлежности или понятия нации, детальную характеристику которому дали Э. Балибар и И. Валлерстайн в совместном исследовании «Раса, нация, класс. Двусмысленные идентичности» [3].

Принцип недискриминации закреплен и в российском законодательстве о гражданстве. Согласно части 1 статьи 4 действующего Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», «принципы гражданства Российской Федерации и правила, регулирующие вопросы гражданства Российской Федерации, не могут содержать положений, ограничивающих права граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности»\*\*. Проводя сравнительный анализ положений Европейской конвенции о гражданстве и действующего

\* Европейская конвенция о гражданстве ETS № 166: закл. в г. Страсбурге 6 нояб. 1997 г. Текст Конвенции официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

\*\* О гражданстве Российской Федерации: федер. закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ: ред. от 13 июля 2020 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031; Рос. газ. 2020. 15 июля.

федерального законодательства Российской Федерации в сфере регулирования вопросов гражданства, следует акцентировать внимание на отсутствие критерия «этнической принадлежности» при определении факторов дискриминации. Это свидетельствует о том, что в Российской Федерации понятие «национальность», прежде всего, ассоциируется именно с этнической принадлежностью. Во избежание дублирования и подмены терминологии в российском законодательстве не произведена дословная имплементация международно-правового принципа, но сохранился его основной смысл.

Рассмотрение национальности как этнического фактора в России обусловлено исторически. Например, в паспорте гражданина СССР образца 1974 года, несмотря на то, что верность определения национальной принадлежности имела относительный и субъективный характер, основу заполнения обязательной графы «национальность» составляло именно этническое разграничение.

В настоящее время категория «россиянин» не является тождественной по отношению к категории «русский», о чем свидетельствуют результаты анкетирования, проведенного автором в ходе опроса определенных групп населения.

На текущем этапе исследования целесообразно обратиться к данным, полученным

эмпирическим путем. В рамках проведения опроса с целью определения роли, степени необходимости и значения в настоящее время категории «национальность», а также выявления уровня правосознания населения автором было осуществлено анкетирование, которое проводилось в административном здании Управления по вопросам миграции УМВД России по Орловской области в период с 6 по 12 августа 2020 г. Всего было опрошено 70 граждан Российской Федерации, 55 иностранных граждан, 2 апатрида и 3 бипатрида.

Среди лиц, не состоящих в российском гражданстве, опросу подлежали только те иностранные граждане (лица без гражданства), которые имеют законные основания для его приобретения. Большинство опрошенных четко разграничивают понятия «гражданство» и «национальность» (40 из 55 человек). В отношении необходимости официального закрепления сведений об этнической принадлежности в документе, удостоверяющем личность, мнения разделились: 24 человека поддержали идею, 20 – высказались «против», 10 – не считают это принципиально значимым фактом, 1 человек воздержался.

Результаты анкетирования граждан Российской Федерации и бипатридов следующие. Большинство опрошенных имеют четкое понятие о разграни-

чении категорий «гражданство» и «национальность» (58 из 73 человек). В отношении необходимости официального закрепления сведений об этнической принадлежности в документе, удостоверяющем личность, нет однозначного мнения: 19 человек – «за», 31 – «против», 22 – не придают этому принципиального значения, и 1 человек в ходе опроса воздержался.

На основании вышеизложенного, учитывая то, что опросу подлежали в основном (99 %) лица, ранее состоявшие в гражданстве СССР, либо выходцы из государств, ранее являвшихся союзными республиками СССР, можно сделать определенные выводы. Как российские граждане, так и опрошенные иностранные граждане в основном разграничивают понятия «гражданство» и «национальность», что свидетельствует о наличии высокого уровня правосознания. В ходе анкетирования выявлено разное отношение к категории «национальность» «действующих» и «гипотетических» граждан Российской Федерации. Иностранцы в большей степени считают необходимым закрепить в качестве обязательной графу «национальность» в документе, удостоверяющем личность. Полагаем, что это можно объяснить остротой постановки национального вопроса на территории иностранных государств по отношению к нашим соотечествен-

никам. Но, учитывая то, что 54 гражданина Российской Федерации из 73 опрошенных не являются сторонниками этнического разделения населения, можно сделать вывод о том, что российское гражданское общество развивается в правильном направлении. Национальность в Российской Федерации как конституционно-правовая категория должна постепенно утрачивать правовой смысл в качестве «этнического разделителя», сохраняя в сущности определения лишь культурные ценности определенных групп населения.

Исключение вопроса о национальности из сферы регулирования вопросов гражданства полностью отвечает нормам международного права, так как для устойчивой правовой связи между гражданином и государством этнические и национальные вопросы не должны иметь определяющего значения [8, с. 62]. Тем не менее представляется дискуссионным вопросом факт введения в действующий Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации»\* такого основания для натурализации, как факт наличия гражданства Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Молдова

\* О гражданстве Российской Федерации: федер. закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ

или Украины\*\*. С одной стороны, введение такой нормы не противоречит принципу недискриминации при регулировании вопросов гражданства, закрепленному в статье 5 Европейской конвенции о гражданстве\*\*\*, которую Российская Федерация подписала, но не ратифицировала. А с другой – при этом делается акцент на наличие политических аспектов при натурализации иностранных граждан.

Объем понятия «гражданство» нельзя искусственно сужать и сводить к односторонней политической характеристике [9, с. 12]. Вместе с тем, принимая во внимание определение гражданства, закрепленное в статье 3 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», которое характеризует гражданство как «устойчивую правовую связь лица с Российской Федерацией», дополнение на законодательном уровне определения гражданства характеристикой политической связи могло бы позволить выделить эти отношения из массы возможных

\*\* О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» в части упрощения процедуры приема в гражданство Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства: федер. закон от 24 апр. 2020 г. № 134-ФЗ // Рос. газ. 2020. 28 апр.

\*\*\* Европейская конвенция о гражданстве.

правовых связей человека с государством [10, с. 65].

Следует отметить, что 29 декабря 2021 г. Президентом Российской Федерации был внесен проект нового федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»\*\*\*\*, в тексте которого отсутствует вышеуказанное основание для приобретения российского гражданства, базирующееся на приоритете наличия гражданства определенных иностранных государств при решении вопросов натурализации. Кроме этого, в части 2 статьи 13 законопроекта словосочетание «национальная принадлежность» по своему содержанию приравнивается к «государственной принадлежности». Подобное постепенное и последовательное отождествление понятий может послужить предпосылкой для формирования нового рассмотрения сущности национальности в качестве государственно-правовой категории в Российской Федерации на современном этапе развития. Такой подход будет способствовать укреплению российской нации, сглаживая конфликты, ядром которых может выступить этническое разграничение.

\*\*\*\* Проект федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» от 29 дек. 2021 г. № 49269-8. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

1. Авакьян С.А. Конституционная реформа 2020 и российский парламентаризм: реальность, решения, ожидания // Вестник Московского государственного областного университета. Сер.: Юриспруденция. 2020. № 3. С. 7-33.
2. Дрогавцева Е.А. Путь патриотизма от Великой Отечественной войны до современной России // Государство. Право. Война (к 75-летию Победы советского народа в Великой Отечественной войне): материалы междунар. науч. конф., Санкт-Петербург, 28-29 апр. 2020 г.: в 2-х ч. Ч. 1 / под ред. Н.С. Нижник; сост. Н.С. Нижник, С.А. Никифорова. Санкт-Петербург, 2020. С. 1875-1880.
3. Балибар Э., Валлерстайн И. Раса, нация, класс. Двусмысленные идентичности // пер. с англ. группы авторов под ред. Д. Скопина, Б. Кагарлицкого, Б. Скуратова. Москва: Логос-Альтера, 2003. 272 с.
4. Плеханов Г. В. Избранные философские произведения: в 5 т. Т. 3. Москва: Госполитиздат, 1957. 781 с.
5. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, ЕС, США, Япония / под ред. В.В. Маклакова. Москва: Инфотропик Медиа, 2012. 640 с.
6. Решетнева Т. В. «Косвенная» защита права на гражданство в практике Европейского суда по правам человека // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. 2022. Т. 1. № 2 (101). С. 226-234.
7. Мультитран: сайт. URL: <http://www.multitrans.ru>
8. Тарибо Е. В. Российское гражданство и вытекающие из него права и обязанности в практике конституционного контроля: монография. Санкт-Петербург: Издательство СЗАГС, 2011. 134 с.
9. Ванюшин Я.Л. Конституционное право на гражданство и роль органов Федеральной миграционной службы в его реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2006. 25 с.
10. Терех К. С. Понятие и правовое регулирование гражданства в Российской Федерации // Вестник Московского финансового-юридического университета. 2014. № 3. С. 62-68.

Сведения об авторе:

Дрогавцева Екатерина Александровна, преподаватель кафедры организации работы полиции.

Санкт-Петербургский университет МВД России.

e-mail: [ekaterina-rhcr@mail.ru](mailto:ekaterina-rhcr@mail.ru)

Россия, 198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, 1

## КОНЦЕПЦИЯ ГРАЖДАНСТВА В ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ ДОКТРИНЕ И ПРАКТИКЕ

**Иксанов И.С.**  
доцент кафедры  
конституционного  
и муниципального права  
Московского  
государственного  
юридического  
университета имени  
О.Е. Кутафина, кандидат  
юридических наук

ISiksanov@msal.ru

В современной правовой доктрине право на гражданство является одним из прав человека. Современными международными требованиями закреплен запрет на расовую дискриминацию при предоставлении гражданства, запрет безосновательно лишить гражданства, установлена необходимость предотвращения пребывания людей без статуса гражданина.

© Иксанов И.С., 2022

*Аннотация.* В статье представлена проблема необходимости исследования доктринальных взглядов на становление и развитие института гражданства. В частности, это обусловлено отсутствием однозначного определения учеными понятия гражданства, единства позиций ученых относительно принадлежности гражданства к конституционному правовому институту и межотраслевому институту. Особое внимание в статье уделяется сравнению правового регулирования гражданства в национальном и международном праве.

*Ключевые слова:* гражданство, институт гражданства, принципы гражданства, европейское гражданство, наднациональное гражданство, приобретение гражданства, лишение гражданства, комплексный подход.

Концепция гражданства зародилась в античном мире. Уже в древности общественные науки отмечают связь гражданства и существующего на подсознательном уровне чувства принадлежности к некоему самобытному, отличающемуся от других сообществу людей.

Современное понимание гражданства сложилось после Французской революции, оно противопоставлялось существовавшей ранее концепции подданства.

В годы Французской революции концепция гражданства обрела юридическое обоснование, многие положения, созданные в то время, остаются актуальными и сейчас. Было признано, что гражданство определяется государственностью на основе принципа государственного суверенитета. Также были сформулированы критерии, позволяющие признавать чело-

века гражданином страны. Был провозглашен принцип равноправия и институционализация политических прав граждан [1].

В настоящее время большинство ученых придерживаются одного из двух подходов к пониманию гражданства: концепции активного и пассивного гражданства [2]. Концепция пассивного гражданства имеет в основании труды Дж. Локка. Гражданин здесь выступает как частный субъект, вступающий в отношения с государством. Статус гражданина наделяет лицо правом на предоставление определенных прав и свобод и защиту со стороны государства. В свою очередь, приобретая такой статус, человек соглашается выполнять требования государственных властей. Таким образом, гражданин может требовать, чтобы государство обеспечило ему все заявленные права и

свободы, соблюдало принцип равенства перед законом и гарантировало непредвзятость лиц, принимающих решения, а государство может требовать от человека выполнения оговоренных обязанностей.

Концепция активного гражданства базируется на трудах Аристотеля. В ней заложено коммунитаристское представление о гражданстве, в отличие от индивидуалистского представления в концепции пассивного гражданства. Согласно этой концепции, взаимоотношения государства и человека не ограничиваются взаимными правами и обязанностями. Здесь благо государства становится частью личных интересов человека и является гражданской добродетелью. Причем гражданин проявляет активность, направленную на благо государства: участвует в выборах, в протестах в случае несогласия с политикой государства и в защите государства во время военных действий. Гражданство – не просто статус, а внедренность в политическое сообщество. Ощущать себя гражданами государства люди могут только совместно, опираясь «на общие традиции и признанные институты» [3]. Иначе говоря, гражданство – это механизм, обеспечивающий постоянную включенность человека в политическую деятельность и совместное управление государством. Причем возможность участвовать в

совместном самоуправлении – важнейший признак, по которому человек осознает себя гражданином, такая возможность является для гражданина великой ценностью, собственно это и есть свобода.

Западноевропейские ученые определяют гражданство как правовой статус человека в государстве или как устойчивую правовую связь человека с государством. Основания для возникновения правоотношений между государством и человеком, их изменения или прекращения закреплены на законодательном уровне (например, гражданство может предоставляться по месту рождения, изменяться – при вступлении в брак с гражданином другой страны, прекращаться – при совершении определенных правонарушений). Правовой статус гражданина означает, что государство признает этого человека своим как внутри страны, так и за ее границами. При этом гражданин наделяется всеми правами и обязанностями, закрепленными в законах государства.

Наличие гражданства подтверждает, что конкретное лицо является членом сообщества, формирующего государство, дает возможность пользоваться свободами и правами, гарантируемыми законами данного государства, и предоставляет доступ на его территорию. Также наличие гражданства у отдельного человека обозна-

чает, что на него возлагаются определенные обязанности.

В демократическом обществе все граждане наделяются равными правами и обязанностями и могут участвовать в политической жизни страны. Каждый гражданин вправе требовать уважения своего достоинства, прав и законных интересов со стороны государства и сограждан.

При этом, например, в решении Федерального конституционного суда Германии от 18 июля 2004 г. закреплено следующее: «Гражданство базируются не только на равенстве прав, но и на равенстве обязанностей, как одно из условий легитимации публичной власти в условиях демократии» (§ 66) [4].

Явление глобализации, которое зародилось в XX веке, потребовало разработки новых подходов к пониманию гражданства. Получили развитие объединения нескольких стран (Содружество наций, Европейский союз (далее также – ЕС), созданные на основании общей истории, культуры и традиций или, как в случае Европейского союза, общих «европейских ценностей»). Гражданин государства, входящего в такие сообщества, должен разделять общие ценности. В остальном статус гражданства совпадает с традиционным: человек, обладающий таким статусом, признается членом сообщества и получает определенные права.

В 1947 году в Лондоне состоялась Конференция Содружества наций по правовым вопросам, на которой было принято решение о введении новых принципов правового регулирования гражданства. В соответствии с этим решением страны – участники Содружества самостоятельно регулировали вопросы принятия и лишения собственного гражданства. При этом граждане стран-участников признавались гражданами Содружества, что было оговорено в особой статье. Это значит, что лица, имеющие гражданство любого из государств-участников, на территории других стран Содружества не считались иностранцами и обладали правами, определенными законодательством принимающей страны. Чаще всего это были: «право безвизового въезда, возможность трудоустройства, в том числе и на государственную службу, избирательные права в случае проживания на территории страны, возможность получения стипендии Содружества для обучения в университете, а также приобретения гражданства страны пребывания в порядке регистрации» [5].

Разработка принципов предоставления гражданства Европейского союза велась уже в 70-х годах XX века, а учреждено оно было в 1992 году вместе с созданием Европейского союза. Гражданство ЕС трактовалось как «символ фор-

мирования сообщества народов Европы, отражение нового состояния интеграционных процессов» [5].

Гражданство Европейского союза обеспечивает небольшое количество прав. В частности, статус гражданина ЕС не означает, что человек имеет право участвовать в управлении ЕС. Также этот статус не возлагает на гражданина каких-либо обязательств по отношению к ЕС. Это принципиальные отличия гражданства ЕС от гражданства национальных государств.

Дело в том, что в Европейском союзе основные решения принимает Совет ЕС, в котором от каждого государства-участника выступает некий представитель. Члены Европарламента, выбираемые гражданами в своих странах, не имеют полномочий по принятию важных решений.

Исследователи выявили ряд отличий традиционной концепции гражданства и концепции гражданства Европейского союза. Традиционное гражданство создает узаконенные условия для неравенства в отношении граждан и иностранцев), в этом и заключается смысл предоставления национального гражданства [6, с. 33, 90]. В отличие от него гражданство Европейского союза уравнивает в правах граждан всех стран, входящих в ЕС [5].

Другим отличием гражданства стран ЕС и гражданства

ЕС является то, что процедура предоставления гражданства в отдельных странах строго регламентирована и требует обращения заинтересованного лица в соответствующие органы, а процедура предоставления гражданства ЕС происходит автоматически вместе с предоставлением гражданства страны ЕС. Таким образом предоставление гражданства ЕС не зависит от заинтересованности в этом человека. Западные исследователи считают возможность предоставлять гражданство или лишать гражданства на основании внутреннего законодательства стран ЕС одним из последних свидетельств независимости этих стран. Законы о гражданстве в странах ЕС имеют значительные различия, и пока не существует инструментов по их стандартизации [7].

Это приводит к тому, что гражданин одной из стран ЕС, пребывающий постоянно на территории другой страны ЕС, пользуется некоторыми правами и свободами (политическими, экономическими, социальными) в обеих странах.

В научной среде обсуждается сущность гражданства ЕС: является ли оно категорией, объединяющей лиц, на которых ориентирован европейский правопорядок, или это возможность предоставить гражданам европейских стран дополнительные права [8].

Однако практика рассмотрения дел, касающихся

гражданства, в судах ЕС свидетельствует о том, что статус гражданина ЕС позволяет всем, кто находится в одинаковом положении, претендовать на одинаковые права и свободы, независимо от государственной принадлежности.

Статус гражданина ЕС дает возможность быстрее натурализоваться на территории других стран ЕС.

Имеются и негативные последствия введения гражданства ЕС. Так, граждане одной страны ЕС могут экстрадировать в другую страну ЕС на основании европейского ордера на арест, в то время как статус гражданина страны должен гарантировать, что лицо не будет выдано другому государству.

В западных демократических государствах происходит быстрое развитие концепции гражданства, обусловленное прежде всего международно-правовым регулированием защиты прав человека и формированием международных стандартов этой защиты [9]. Политика западных стран основывается на уважении достоинства и свободы человека и верховенстве права, в том числе и в вопросах предоставления гражданства.

При этом преобладание международных норм приводит к тому, что правовое положение граждан и правовое положение иностранцев, постоянно проживающих на тер-

ритории страны, сближаются, что также требует переосмысления института гражданства.

В западных странах вопросы гражданства выходят за пределы компетенции одной страны. В Европейской конвенции о гражданстве от 6 ноября 1997 г. определяется, что «законодательство страны о гражданстве признается другими государствами, если оно соответствует международным конвенциям, международному обычному праву и общепризнанным принципам права в отношении гражданства» (п. 2 ст. 3)\*.

В случае несоблюдения страной международных обязательств в сфере предоставления гражданства в отношении этой страны могут быть приняты меры международного воздействия.

В современной правовой доктрине право на гражданство является одним из прав человека. Современными международными требованиями закреплен запрет на расовую дискриминацию при предоставлении гражданства, запрет безосновательного лишения гражданства, установлено предотвращение пребывания людей без статуса гражданина.

Международные требования сегодня обеспечивают равноправие в вопросах получения гражданства мужчинами

и женщинами, в то время как в большинстве стран до недавнего времени гражданство замужней женщины определялось статусом ее супруга. Еще в 1931 году в Конвенции Лиги наций от 12 апреля 1930 г.\*\*, регулирующей некоторые вопросы, связанные с гражданством, было сказано, что женщина лишается гражданства, вступая в брак с гражданином другой страны (ст. 8) или в случае изменения гражданства ее мужа (ст. 9).

Существует большая разница в уровне жизни и социальной защищенности, в обеспечении прав и свобод граждан западноевропейских и развивающихся стран. Возможность приобщения к этим благам прямо зависит от места жительства человека и его гражданства. Большим преимуществом для человека является политическая и экономическая стабильность государства. По последним данным, более 50 % законных мигрантов в странах ЕС получили право на постоянное проживание [10].

Сегодня новые мигранты – это важная часть западноевропейского общества, а их пребывание оказывает влияние на все общество в целом [11].

В практике ЕС внедрено понятие «минимальный международный стандарт обращения с иностранцами». Этот

\* Human Rights Librari: сайт. URL: <http://hrlibrary.umn.edu>

\*\* Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

стандарт выработан на основе международных требований к статусу иностранцев [12, с. 83] и утвержден договором стран ЕС. Данному стандарту должно соответствовать законодательство стран – членов ЕС. Международные требования к обращению с иностранцами были сформулированы в конце XIX века и в то время включали признание права на жизнь, свободу совести и вероисповедания. После Второй мировой войны в список международных требований вошло требование по обеспечению иностранцам прав человека и основных свобод, предусмотренных в международных документах. Эти права были сформулированы и закреплены в соответствующих документах. В них, в частности, шла речь о предоставлении прав трудовым мигрантам и их семьям, а также лицам, ищущим убежище\*.

Таким образом, проявилась тенденция к признанию человека как наивысшей ценности и к обеспечению его защиты международным правом [7]. Основные права и свободы мигранта должны обеспечиваться в стране прибытия, даже если это прибытие было неза-

\* Заключительные замечания Комитета по ликвидации расовой дискриминации. Германия. CERD/C/DEU/CO/18, 22 September 2008. П. 29; Италия. CERD/C/ITA/CO/15, 16 May 2008. П. 23; Австрия. CERD/C/AUT/CO/17, 22 September 2008. П. 27 // Организация Объединенных Наций: сайт. URL: <http://docstore.ohchr.org>

конным и статус пребывания конкретного мигранта не установлен\*\*.

Комитет по ликвидации расовой дискриминации на основе Конвенции по борьбе с расовой дискриминацией разработал «Общие рекомендации о дискриминации неграждан» [13], в которых закрепил требование обеспечить «равенство между гражданами и не гражданами в осуществлении прав человека в той мере, в какой они признаны в соответствии с международным правом» (п. 3). Так как разницу в обращении с гражданами и негражданами можно оценивать как дискриминацию, следует определить причины этой разницы в обращении и обосновать их. Если критерии, обуславливающие разный подход к гражданам страны и иностранцам, применяются с незаконной целью или неадекватны цели, их следует исключить из правоприменения (п. 4).

В настоящее время в большинстве западноевропейских стран мигрантам предоставляются следующие права: право на длительное проживание на территории страны, гарантии от необоснованной высылки, право на трудоустройство и получение социальных льгот, возможности реализации свободы объединения и избирательных прав на местном уровне. Некоторые права имеют даже нелегальные мигранты, например

\*\* Там же.

право на рассмотрение их дел в суде, право на неотложную медицинскую помощь, право на обучение детей мигрантов в государственных образовательных организациях.

Отметим, что не все государства западной демократии придерживаются этого требования. Часть государств не являются участниками Международной конвенции о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей\*\*\*, потому что не считают нужным гарантировать права и свободы нелегальным мигрантам и не реагируют на призывы Комитета по ликвидации расовой дискриминации ратифицировать данную конвенцию.

В европейской политологии возник новый термин “denizen” («человек без национальности») [14]. Его применяют по отношению к мигрантам, которые в течение длительного времени пользуются многими правами и свободами в стране пребывания, не являясь ее гражданами и сохраняя собственную национальную культуру. “Denizen” – это одна из разновидностей гражданства, не являющегося национальным. Таких лиц защищает международное право, а не право одного государства [15].

\*\*\* Международная конвенция о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей: резолюция ООН от 18 дек. 1990 г. № 45/158 // Организация Объединенных Наций: сайт. URL: <http://docstore.ohchr.org>

Современные миграционные процессы вынуждают считать членом сообщества любое лицо, длительное время находящееся на территории страны. Любые мигранты, даже нелегальные, работают, платят налоги, обращаются за медицинской помощью, их дети учатся в школах, то есть мигранты фактически принимают участие в жизни общества. При этом они не имеют права участвовать в формировании политической власти, что противоречит принципу демократического государства: «те, на кого распространяется политическая власть, имеют право участвовать в формировании этой власти» [16].

В последние годы для того, чтобы пользоваться определенными правами и свободами, не всегда необходимо быть гражданином страны, особенно в Западной Европе, где существуют программы поддержки беженцев и мигрантов. В таком случае предоставление прав и свобод зависит только от страны пребывания, а не от наличия гражданства. Современные мигранты заинтересованы в первую очередь в предоставлении постоянного места жительства и получении разрешения на работу. Можно утверждать, что современные макроэкономические процессы, усиление миграционных потоков в западные страны, развитие

способов защиты прав человека на международном уровне приводят к изменению понятия гражданства и снижению его значения для идентификации личности.

Это касается в основном иностранных граждан, проживающих на территории другой страны. Но в целом институт гражданства, как считают некоторые ученые [17], по-прежнему играет значимую роль в обществе. Лица, не имеющие гражданства, не могут участвовать в принятии политических решений в стране проживания. Наличие гражданства предоставляет больше возможностей при устройстве на работу, чем разрешение на трудоустройство, выдаваемое мигрантам. Социальные гарантии гражданам предоставляются в большем объеме, чем мигрантам, даже в тех странах, где новые мигранты имеют право на значительную социальную поддержку [14].

Кроме того, мигранты могут быть высланы из страны в случае совершения каких-либо деяний, в то время как гражданина выслать из страны нельзя.

Появление большого количества мигрантов в западных странах становится опасным для государственности, так как размывает ее главный принцип – общность религии, истории, культуры, духовных ценностей. Общество перестает быть однородным. «Новые» и коренные жители страны

слишком различаются между собой по своему мировоззрению, традициям, образу мысли, манере поведения и главным ценностям [18].

Не удивительно, что «старые» граждане Западной Европы выступают с протестами против широкомасштабной иммиграции, причем некоторые протестные акции происходят в правовом поле, а другие – выходят за рамки закона. Активизируется националистическое движение, растет популярность правых партий.

Для существования государства представляет угрозу рост наднационального воздействия, увеличение количества мигрантов, рост террористической опасности. Это заставляет ученых выявлять взаимосвязи гражданства, национальной принадлежности и лояльности по отношению к государству. Сейчас очень важно найти способ, чтобы сгладить «противоречия между универсальными ценностями демократической правовой государственности и партикулярными требованиями сохранения устоявшихся форм жизни» [2]. Новые научные данные должны стать основой для определения приоритетов государственной политики в области гражданства.

Демографическая ситуация в Западной Европе не позволяет исключить привлечение иностранцев, поэтому требуется их интеграция в

западное общество\*. Интеграция мигрантов неизбежно приводит к изменению некоторых социальных институтов в стране [1].

Она происходит более успешно в том случае, когда ми-

\* Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают: принята резолюцией 40/144 Генеральной Ассамблеи ООН от 13 дек. 1985 г. // Дискриминация вне закона: сб. документов. С. 43-48.

грантам предоставляют достаточно широкие права, а сами мигранты разделяют основные ценности и правовые установки страны пребывания. Большое значение имеет вовлеченность мигрантов в общественную жизнь.

Привлечение иностранных рабочих без гарантирования им определенных прав и возможности через какое-то время получить гражданство ис-

кажает основы демократии, на которых строится государство.

Быстрота изменения общественных отношений в области миграции, вовлечение в институт гражданства норм международного права, административного права и трудового права свидетельствуют о все более возрастающем значении комплексного подхода к институту гражданства, предложенному академиком О. Е. Кутафиным.

1. Brubaker R. *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge, 1992. P. 35-49.
2. Архипов С.И. Дискурсивная теория права и демократии Ю. Хабермаса // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу, 2016. № 3. URL: [electronic.ruzh.or](http://electronic.ruzh.or)
3. Белкин А.А. О некоторых доктринальных вопросах института гражданства // Правоведение. 1995. № 6. С. 3-11.
4. Di Martino A. La sentenza del Tribunale Costituzionale tedesco sul mandato d'arresto europeo [8 янв. 2007 г.] // Итальянская ассоциация конституционалистов: сайт. URL: <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>
5. Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009-2017 годы. Москва: Аксиом, 2009. 304 с.
6. Гунель М. Введение в публичное право. Институты – Основы – Источники. Москва, 1995. 280 с.
7. Иксанов И.С. Об особенностях расширения содержания гражданства в актах Совета Европы и судебных решениях Европейского суда по правам человека // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2021. № 1. С. 77-83.
8. Иксанов И.С. Роль суда Европейского союза в защите прав и свобод человека // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета, 2019. № 3 (39). С. 73-76.
9. Никулин В.В. Пчелинцев А.В. Конституционное право России: учеб. пособие. Тамбов: ТГТУ, 2019. 80 с.
10. Jacobson D. *Rights across Borders. Immigration and the Decline of Citizenship*. Baltimore, 1996. P. 38.
11. Pastore F. Famiglie immigrate e diritti occidentali: il diritto di famiglia musulmana in Francia e in Italia // *Rivista di diritto internazionale*. 1993. No. I. P. 81.
12. Черниченко С. В. Личность и международное право. Москва, 1974. 166 с.
13. Hammar T. *Democracy and the Nation State. Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*. Aldershot, 1994.
14. Grant S. *Migrant's Human Rights: From the Margins to the Mainstream* // *Migration Information Source*. 2005. March 1.
15. Kraler A. *The legal status of immigrants and their access to nationality* / ed. by R. Baubock // *Migration and Citizenship. Legal Status, Rights and Political Participation*. Amsterdam, 2006. P. 35.
16. Kymlicka W. *Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe* / ed. by W. Kymlicka and M. Opalski // *Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*. Oxford, 2001. P. 48.

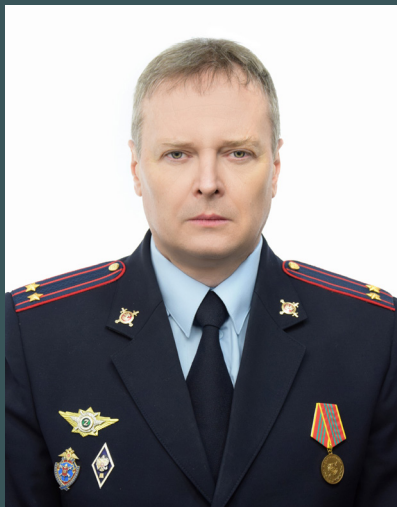
17. Howard M. Comparative Citizenship: An Agenda for Cross-National Research // Perspectives on Politics. 2006. Vol. 4 (3). P. 443-455.
18. Боре П.Н. Ислам в современном мире // Актуальные проблемы Европы. Мусульмане в Европе: существуют ли пределы интеграции?: сборник науч. тр. Москва, 2008. № 1. С. 12-13.

Сведения об авторе:

Иксанов Илья Саматович, доцент кафедры конституционного и муниципального права, кандидат юридических наук.

Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина.

e-mail: ISiksanov@msal.ru



**Калинин В.Н.**  
старший преподаватель  
кафедры государственных  
и гражданско-правовых  
дисциплин Московского  
областного филиала  
Московского университета  
МВД России имени  
В.Я. Кикотя, кандидат  
юридических наук, доцент

[vladimirnk@yandex.ru](mailto:vladimirnk@yandex.ru)

*Институт гражданства, с одной стороны, является самостоятельным, с другой стороны, завершает взаимосвязанную последовательность миграционных режимов, регламентирующих правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства (мигрантов), с момента их прибытия в Российскую Федерацию до интеграции в российское общество.*

© Калинин В.Н., 2022

## ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ГРАЖДАНСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРИНЯТИЕ, ИЗМЕНЕНИЯ, ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

*Аннотация.* В настоящей статье рассматриваются условия, оказавшие влияние на принятие российского законодательства о гражданстве и внесение в него последующих изменений, дальнейшие тенденции и перспективы развития. Автором формулируются предложения, направленные на совершенствование законодательных положений, касающихся Присяги гражданина Российской Федерации, а также исключения условия о предоставлении документов, подтверждающих наличие законного источника средств к существованию для лиц, приобретающих российское гражданство в упрощенном порядке.

*Ключевые слова:* гражданство, закон о гражданстве, приобретение российского гражданства, двойное гражданство, российские соотечественники.

Связь гражданства, объединяющая индивидов в народ государства, в равной мере важна как для государства, так и для отдельной личности. Гражданство соединяет народ и государство посредством оформления правового состояния проживающего на территории государства населения. На индивидуальном уровне гражданство, отражая принадлежность лица к государству, является предпосылкой обладания правовым статусом гражданина, предоставляющего максимальный объем прав (главным образом, политических) и обязанностей. Национальное гражданство представляет собой мощный фактор, соединяющий гражданскую и этническую идентичность, делающий государственность привлекательной как для всего населения внутри государства, так и за

его пределами. Идея гражданства призвана способствовать формированию гражданского сознания, солидаризации с ценностями человеческого достоинства, свободы и ответственности, уважения к правам и свободам личности, тем самым являясь показателем развитости гражданского общества. Последнее также указывает на то, что современный институт гражданства, безусловно, представляет собой продукт западного общества, получивший широкое распространение во всем мире.

Статья 6 Конституция Российской Федерации относит гражданство к основам конституционного строя, гарантируя единство и равенство гражданства независимо от оснований его приобретения. В то же время принятие Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ

«О гражданстве Российской Федерации»\* (далее – Федеральный закон о гражданстве) и внесение в него последующих многочисленных изменений свидетельствуют о том, что процесс формирования института гражданства в Российской Федерации, как и в других республиках бывшего СССР, нельзя признать полностью сложившимся и завершённым.

Развитие института современного российского гражданства обусловлено, прежде всего, распадом СССР и установлением нового конституционного строя, закреплённого в Конституции Российской Федерации. Процессы демократизации общественных отношений и международные факторы повлияли на его содержание и практику применения [1, с. 35].

В конце 1990 года стало очевидно, что после пяти с половиной лет перестройки СССР вошёл в новую стадию своей истории и с точки зрения внутривнутриполитической ситуации, и в развитии международных отношений. Усиливающиеся центробежные тенденции привели к тому, что СССР фактически перестал быть единым государством. Принятие Первым съездом народных депутатов РСФСР Де-

\* О гражданстве Российской Федерации: федер. закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ: ред. от 13 июля 2020 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031; Рос. газ. 2020. 15 июля.

кларации о государственном суверенитете 12 июля 1990 г.\*\* предопределило необходимость разработки и принятия нового Закона о гражданстве Российской Федерации. В числе законодательных актов, подлежавших первоочередной разработке Верховным Советом РСФСР и Первым съездом народных депутатов РСФСР, состоявшимся 20 июня 1990 г., был законопроект о российском гражданстве, разработка которого была закончена к середине 1991 года.

Ввиду незнания всей предыстории принятия Закона «О гражданстве РСФСР» возможен ошибочный вывод о том, что Верховный Совет РСФСР, предвидя ликвидацию СССР, предусмотрительно отразил это в своем законе. Однако это не так – авторы законопроекта при его разработке, естественно, исходили из того, что Российская Федерация (РСФСР) входит в состав СССР.

28 ноября, за десять дней до подписания Договора об образовании СНГ, он был принят Верховным Советом РСФСР во втором чтении и в соответствии с законодательной процедурой был направлен для подписания Главе государства. Однако незадолго до его окончательного принятия, 8 декабря 1991 г. было заключено Соглашение «О создании Содружества Не-

\*\* См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

зависимых Государств», в котором констатировалось, что СССР как субъект международного права и геополитическая реальность прекращает свое существование. По этой причине в срочном порядке потребовалось учесть в законопроекте возникшие правовые и геополитические изменения.

Доработка законопроекта проводилась в «спешном» порядке и в основном свелась к тому, что перед аббревиатурой «СССР» было включено слово «бывший». Дата же его рассмотрения и принятия Верховным Советом РСФСР осталась прежней. В результате этого создавалась парадоксальная ситуация – в Законе «О гражданстве РСФСР», датированном 28 ноября 1991 г., т.е. до даты прекращения существования СССР, в целом ряде статей (например, 12, 13, 18 и др.) СССР упоминается вместе с прилагательным «бывший».

Особенностью Закона от 28 ноября 1991 г. № 1948-I «О гражданстве РСФСР» (далее – Закон о гражданстве 1991 года), таким образом, явилось, что он вступил в силу 6 февраля 1992 г.\*\*\*, т.е. значительно раньше принятой 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации. Тем не менее настоящий Закон существенно обогатил содержание

\*\*\* Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 6. С. 243.

института гражданства, положил начало новому подходу к его пониманию как основы конституционного строя, выражению суверенитета государства. В документе получило закрепление республиканское гражданство, носившее со времени образования СССР и в течение всей его истории формальный характер.

Вместе с тем отдельные положения Закона не полностью согласовывались с соответствующими положениями Конституции Российской Федерации. Например, содержащееся в Законе о гражданстве 1991 года положение о гражданстве Российской Федерации и гражданстве республик в составе Российской Федерации (ч. 2 ст. 2) не согласовывалось с положениями Конституции о суверенитете Российской Федерации и верховенстве федеральных законов (чч. 1 и 2 ст. 4), о равноправии субъектов Российской Федерации (чч. 1 и 4 ст. 5), об отнесении вопросов гражданства к ведению Российской Федерации (п. «в» ст. 71) и о правомочии Президента Российской Федерации решать вопросы гражданства (п. «а» ст. 89). Закон не регламентировал ситуацию двойного гражданства.

Анализ реализации Закона о гражданстве 1991 года вскоре привел к выводу о необходимости его более четкой структуризации, исключения ряда устаревших либо не при-

меняемых на практике статей, уточнения порядка производства по вопросам гражданства и полномочий органов, ведающих делами о гражданстве.

По мере становления институтов гражданства в новых независимых государствах обозначилась проблема совместности Закона о гражданстве 1991 года с законодательством о гражданстве государств СНГ, население которых (как проживающее в них, так и переселенцы в Российской Федерации) составляло и составляет основной контингент лиц, ходатайствующих о приобретении российского гражданства.

Вопреки международной практике урегулирования вопросов гражданства в условиях правопреемства государств посредством межгосударственных договоров такие договоры при распаде СССР либо не были заключены, либо были проигнорированы (Эстония, Латвия). Заключенные позднее договоры о двойном гражданстве (с Туркменией и Таджикистаном) и об упрощенном порядке приобретения гражданства (Беларусь, Казахстан, Киргизия, Таджикистан) не сняли остроты возникшей проблемы.

Сравнительный анализ Закона о гражданстве 1991 года и зарубежного законодательства в области гражданства выявил его уникальный либерализм в части, касающейся условий приема в российское гражданство, оснований для

отказа в его приобретении и трактовки двойного (множественного) гражданства.

Дисбаланс интересов Российской Федерации в области гражданства мог быть оправдан принятием в ближайшем времени аналогичных законов в новых независимых государствах. Однако в большинстве принятых ими национальных законов о гражданстве предусмотрены более жесткие условия приобретения гражданства и непризнание ситуации двойного гражданства. Предпринятые российской стороной инициативы по сближению законодательств о гражданстве существенных результатов не принесли.

Дополнительным основанием для принятия решения о разработке нового закона о российском гражданстве явилось подписание Российской Федерацией в 1997 году Европейской конвенции о гражданстве\*, устанавливающей по ряду вопросов иные нормы, по сравнению с ранее содержащимися в российском законодательстве.

После распада СССР для его бывших республик, ставших независимыми государствами, и проживающего в них населения вопросы гражданства при-

\* Европейская конвенция о гражданстве № ETS 166: принята в Страсбурге 6 нояб. 1997 г. Текст Конвенции официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

обрели особое значение как отражение обретенного суверенитета. Становление института гражданства в этих государствах неразрывно связано с преодолением последствий распада СССР и формированием собственной государственности, немыслимой без гражданства. Однако при правовом установлении института гражданства ряд стран бывшего СССР закрепили в своем законодательстве нормы и принципы гражданства, в некоторых случаях противоречащие международным. Такая ситуация еще более обострила возникшую после распада СССР проблему национальных меньшинств, лиц без гражданства, иммигрантов, а также этнических соотечественников, оказавшихся помимо своей воли в одночасье иностранными гражданами или лицами без гражданства по отношению к России. При этом многие российские соотечественники, проживавшие за рубежом, сохраняя со своей исторической родиной духовные и культурные связи, желали бы стать и ее гражданами.

Государственная политика по отношению к гражданству обусловлена целым рядом объективных социально-политических факторов, основным и наиболее острым из которых является проблема миграции. Усиливающиеся миграционные процессы подчеркнули принципиальное значение граждан-

ства для определения правового положения лиц, находящихся на территории государства. В условиях распада СССР многие сотни тысяч мигрантов оказались бы в положении беженцев, лиц без гражданства, если бы они не были приняты в российское гражданство. После распада СССР за пределами Российской Федерации осталось около 25 млн русских и 4 млн представителей других национальностей. Прежнее российское законодательство о гражданстве, предоставляло в упрощенном порядке гражданам бывшего СССР российское гражданство, не требуя при этом отказа иного гражданства. Массовое предоставление статуса российских граждан способствовало позитивному решению проблемы перемещения населения, что коснулось судеб миллионов людей.

Всего за десять лет действия Закона о гражданстве 1991 года российское гражданство получили 4,9 млн человек. Около 1 млн из них приехали в Российскую Федерацию из Казахстана, 600 тыс. – из Украины, высоким был также уровень миграции из Узбекистана, Армении, Таджикистана\*.

Особое значение в условиях распада единого государства приобрела проблема двойного гражданства, что обусловлено прекращением существования единого союз-

\* МВД России: сайт. URL: <http://www.mvd.ru>

ного гражданства и проблемой правового положения оставшихся за пределами Российской Федерации соотечественников. Признание двойного гражданства при наличии заключенного международного договора, либо законодательное допущение его без такового стало рассматриваться в качестве способа поддержки и защиты проживающих за рубежом соотечественников, прежде всего, в непризнанных республиках, конфликтующих с государствами, в состав которых они формально входят. При этом надежды на более широкую практику заключения Российской Федерацией международных договоров о двойном гражданстве себя не оправдали: из двух заключенных Российской Федерацией (с Республикой Таджикистан и Республикой Туркменистан) договоров о двойном гражданстве в начале апреля 2003 г. власти последнего государства прекратили действие соглашения от 1993 г. между Российской Федерацией и Республикой Туркменистан о двойном гражданстве. Следует учитывать и то, что предоставление второго российского гражданства в массовом порядке создает напряженность в международных отношениях с другими странами постсоветского пространства, рассматривающих такую практику как подрыв собственного суверенитета.

Чрезмерно открытое и свободное российское гражданство, существовавшее в течение десятилетия действия Закона о гражданстве 1991 года, в сочетании с накапливавшимися другими нерешаемыми проблемами, прежде всего неконтролируемой внешней миграцией, перестало соответствовать интересам Российского государства, уровню его национальной безопасности. Необходимо было решить вопрос об ограничении безмерного расширения круга российских граждан, находившихся вне пределов Российской Федерации, путем их простого признания или облегченного приема в российское гражданство.

Преодолением затянувшегося переходного периода в развитии российского гражданства и одновременно его новым этапом стало принятие после долгой подготовки Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ.

Однако законодательство о гражданстве не сводится только к указанному закону, поскольку представляет собой большой и сложный массив нормативных актов. Отношения гражданства регулируются целым рядом подзаконных нормативных актов, устанавливающих процедурные вопросы гражданства. Законодательство о гражданстве можно рассматривать как необходимую составную часть миграционного

законодательства, при этом режим получения гражданства, выполняет стимулирующую роль по отношению к предшествующим миграционным режимам въезда, учета, проживания, обучения и трудоустройства, завершая их системную последовательность и означая окончание процесса интеграции индивида в принимающее общество.

Кроме того, ряд федеральных законов определяют специальные правовые статусы отдельных категорий лиц, чье правовое положение связано с наличием или отсутствием российского гражданства. В их числе следует назвать базовый Закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом». В 2007 году были внесены изменения в Закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-I «О беженцах»\* и в Закон «О вынужденных переселенцах\*\*».

\* О беженцах: федер. закон от 19 февр. 1993 г. № 4528-I: ред. от 14 июля 2022 г. // Рос. газ. 1993. 20 марта; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

\*\* О вынужденных переселенцах: Закон от 19 февр. 1993 г. № 4530-I: ред. от 8 дек. 2020 г. // Рос. газ. 1993. 20 марта; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

Центральная проблема правового регулирования российского гражданства по-прежнему связана с проблемой соотечественников, оставшихся проживать в республиках бывшего СССР. Эта проблема остается острой спустя три десятилетия после распада Советского Союза, хотя ее характер за истекшее время не мог не измениться: получать российское гражданство и переезжать в Российскую Федерацию собираются уже не столько граждане бывшего СССР, сколько их потомки, связи которых с Россией носят иной характер.

На законодательство о гражданстве влияет целый комплекс разнообразных политических и социальных проблем, делая его изменчивым. Так, антиконституционная смена государственной власти на Украине в феврале-марте 2014 г. также вскоре отразилась на политике Российской Федерации в отношении правового регулирования гражданства (что еще раз подтверждает влияние политики на законодательство о гражданстве), повлекшей законодательные изменения.

Внесение изменений в Федеральный закон о гражданстве и связанные с ним нормативные правовые акты приобрело регулярный характер. Изменения, вносимые в Федеральный закон о гражданстве, обусловленные изменениями миграционного законодательства, были направлены на опти-

мизацию правового регулирования отношений гражданства в сторону упрощения его получения соотечественниками и рядом других категорий лиц.

Характеристика основных изменений.

Изменения, внесенные Федеральным законом от 17 ноября 2003 г. № 151-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации"»\*, в частности, в ст. 14, устанавливающую основания для упрощенного порядка приема в российское гражданство, были направлены на существенное расширение перечня иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих основания на прием в российское гражданство в упрощенном порядке. Был облегчен прием в российское гражданство соотечественников – граждан бывшего СССР, а также некоторых других категорий лиц (например, получивших среднее или высшее профессиональное образование в российских учебных заведениях после 1 июля 2002 г.; военнослужащих, прошедших службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации не менее трех лет; нетрудоспособных и т.д.)\*\*.

\* Рос. газ. 2003. 10 апр.

\*\* Законодательное упрощение оснований и процедуры приема в российское гражданство в 2006 год позволило стать российскими гражданами полумиллиону человек, тогда как за 2005 год это удалось сделать 350 ты-

В дальнейшем упрощенный порядок приема в российское гражданство был дополнен посредством внесения изменений в Федеральный закон о гражданстве Федеральным законом от 20 апреля 2014 г. № 71-ФЗ\*\*\*, касающимся лиц, признанных носителями русского языка. Указанные изменения, устанавливающие порядок признания иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка, значительно упростили для данной категории лиц процедуру приобретения российского гражданства.

Изменения, внесенные Законом от 1 мая 2016 г. № 124-ФЗ «О внесении изменений в статьи 14 и 30 Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации"», направлены на упрощение предоставления российского гражданства предпринимателям, инвесторам, специалистам в различных сферах деятельности.

Федеральным законом от 29 июля 2017 г. № 243-ФЗ\*\*\*\*

сячам (см.: Как не превратиться в проходной двор // Рос. газ. 2006. 16 марта).

\*\*\* См.: О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 20 апр. 2014 г. № 71-ФЗ // Рос. газ. 2014. 23 апр.

\*\*\*\* О внесении изменения в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» и статьи 8 и 14 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»: федер. закон от 29 июля 2017 г. № 243-ФЗ // Собр. Законодательства Рос. Федерации.

Федеральный закон о гражданстве был дополнен статьей 1.1 «Присяга лица, приобретающего гражданство Российской Федерации» (данное требование было введено в качестве обязательного в ноябре 2017 г.).

29 марта 2019 г. вступил в силу Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 544-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации"», предусматривающий упрощение порядка приема в российское гражданство для участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (ч. 7 ст. 14 Федерального закона о гражданстве). Право на приобретение российского гражданства в упрощенном порядке получили участники Государственной программы по переселению и члены их семей, которые: а) имеют разрешение на временное проживание в Российской Федерации или вид на жительство; б) зарегистрированы по месту жительства в выбранном для проживания регионе либо состоят на учете по месту пребывания в нем.

Согласно указанным изменениям, введенным Федеральным законом от 27 декабря 2018 г. № 544-ФЗ, которым переселенцам – кандидатам в российское гражданство боль-

2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4792.

ше не нужно иметь регистрацию по месту жительства для подачи заявления на получение российского гражданства, достаточно иметь регистрацию по месту пребывания. От соискателей не требуется подтверждение законного источника к существованию в Российской Федерации (наличие официального трудоустройства) и подтверждения знания русского языка (сдача экзамена по русскому языку).

Кроме того, Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 544-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации"» наделил Президента Российской Федерации полномочиями определять в гуманитарных целях категории иностранных граждан и лиц без гражданства, которые смогут приобрести российское гражданство в упрощенном порядке (ч. 1.1 ст. 29 Закона о гражданстве). К таким категориям можно отнести, в частности, соотечественников, проживающих в странах со сложной общественно-политической и экономической обстановкой, где происходят вооруженные конфликты и (или) смена политического режима.

Дополнительно были изданы указы Президента Российской Федерации, направленные на урегулирование процедуры получения гражданства Российской Федерации жителями Донецкой и Луганской областей

Украины в упрощенном порядке в соответствии с частью 8 статьи 14 Закона о гражданстве: Указ Президента Российской Федерации от 24 апреля 2019 г. № 183 «Об определении в гуманитарных целях категорий лиц, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке»\*; Указ Президента Российской Федерации от 29 апреля 2019 г. № 187 «Об отдельных категориях иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке»\*\*.

Федеральным законом от 18 июля 2019 г. «О внесении изменений в статью 6 Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации"» в Федеральный закон о гражданстве были внесены дополнения, упрощающие возможность прекращения гражданства иностранного государства при получении российского гражданства посредством подачи письменного уведомления (ст. 6).

Согласно изменениям, внесенным в Федеральный закон о гражданстве Федеральным законом от 24 апреля 2020 г. № 134-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации"» в части упрощения процедуры приема в гражданство Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства»\*\*\*, исключено требование об отказе иностранных граждан от имеющегося иностранного гражданства при обращении с заявлением о приеме в российское гражданство (утратил силу п. «г» ч. 1 ст. 13 Федерального закона о гражданстве).

\* Президент России: официальный сайт. URL: <http://kremlin.ru>

\*\* Там же.

Федерации" в части упрощения процедуры приема в гражданство Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства»\*\*\*, исключено требование об отказе иностранных граждан от имеющегося иностранного гражданства при обращении с заявлением о приеме в российское гражданство (утратил силу п. «г» ч. 1 ст. 13 Федерального закона о гражданстве).

От лиц без гражданства при приеме в российское гражданство в упрощенном порядке также было отменено требование о соблюдении условий, предусмотренных пп. «а» и «в» ч. 1 ст. 13 Федерального закона о гражданстве, если указанные лица имели гражданство СССР, проживали и проживают в государствах, входивших в состав СССР, и не получили гражданство этих государств (ч. 1 ст. 14 Федерального закона о гражданстве). В соответствии с изменениями, вышеуказанная категория лиц без гражданства при приобретении российского гражданства в упрощенном порядке не обязана подтверждать наличие законного источника дохода (соблюдения условия о сроке проживания от них не требовалось и ранее).

В соответствии с ч. 2 ст. 14 Федерального закона о гражданстве, иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие на терри-

\*\*\* Рос. газ. 2020. 28 апр.

тории Российской Федерации, теперь вправе обратиться с заявлениями о приеме в российское гражданство в упрощенном порядке также без соблюдения условий о сроке проживания и подтвержденного законного источника дохода. При этом расширен перечень категорий иностранных граждан и лиц без гражданства, которым адресован данный порядок.

Граждане Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Молдова и Украины получили право обратиться с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке без соблюдения условия о сроке проживания и без условия подтверждения законного источника средств к существованию (п. «л» ч. 2 ст. 14 Федерального закона о гражданстве). Эти изменения распространялись на лиц, у которых хотя бы один родитель, имеет российское гражданство и проживает на территории Российской Федерации (п. «к» ч. 2 ст. 14 Федерального закона о гражданстве).

Также с 3 лет до 1 года были сокращены предусмотренные Федеральным законом о гражданстве необходимые сроки работы в Российской Федерации для выпускников – иностранных граждан, получивших профессиональное образование в образовательных или научных организациях Российской Федерации (п. «е» ч. 2 ст. 14 Федерального закона о

гражданстве). Изменения, внесенные Федеральным законом от 24 апреля 2020 г., вступили в силу 24 июля 2020 г.

Федеральным законом от 13 июля 2020 г. № 209-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации" и Федеральный закон "О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации"» полномочия федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел и его территориальных органов были дополнены полномочием проведения обязательной государственной дактилоскопической регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства, приобретающих гражданство Российской Федерации, ведения информационных массивов, создаваемых в процессе проведения государственной дактилоскопической регистрации, в случаях, предусмотренных федеральными законами (п. «л» ст. 30 Федерального закона о гражданстве).

Как представляется, помимо существенного расширения перечня субъектов, имеющих право на приобретение российского гражданства в упрощенном порядке (что минимизирует число обращений с ходатайствами о приеме в общем порядке), наиболее значимыми изменениями Федерального закона о гражданстве, внесенными за последние пять лет и касающимися приема в

гражданство, являются следующие:

- введение института Присяги для лица, ходатайствующего о приеме в российское гражданство;

- упразднение необходимости оформления отказа от гражданства иностранного государства;

- исключение условия о предоставлении документов, подтверждающих наличие законного источника средств к существованию для лиц, приобретающих российское гражданство в упрощенном порядке.

В мировой практике принесение присяги рассматривается как необходимая составная часть процедуры натурализации и является обычным правилом, закрепленным в законах о гражданстве. Принесение Присяги при приеме в российское гражданство (ст. 11.1 Федерального закона о гражданстве) стало новшеством для современного законодательства Российской Федерации, в то же время для Российского государства данный институт не был неизвестным явлением: исключительно путем принесения Присяги осуществлялось фактическое вступление в российское подданство\*.

\* Натурализованные подданные Российской империи, начиная с 1747 года, приносили законодательно закрепленную Присягу, согласно которой обязывались: «...верным, добрым и послушным рабом и подданным быть, и никуда без соизволения и указа Высочайшего Императорского

Присяга представляет собой документальное оформление предусмотренного п. «б» ч. 1 ст. 13 Федерального закона о гражданстве условия о необходимости соблюдения Конституции и законодательства Российской Федерации [2, с. 45]. В то же время Присяга имеет самостоятельное морально-правовое значение. Помимо самого факта «зачитывания» текста Присяги, заявитель подписывает бланк установленного образца, который приобщается к материалам дела о приеме в гражданство Российской Федерации.

Поскольку в законодательстве установлен десятидневный срок для принятия Присяги, в некоторых случаях это может создавать практические трудности для ее принесения (болезнь заявителя, его пребывание в другом регионе или иностранном государстве и т.п.).

В связи с этим Е.А. Дрогавцева считает допустимым документальное оформление Присяги на этапе обращения лица с заявлением о приобретении российского гражданства [3, с. 63-64]. При этом заявление о приеме в гражданство предлагается дополнить пунктом, содержащим текст Присяги, с примечанием о вступлении ее в законную силу при условии

---

Величества за границу не отъезжать и в чужестранную службу не вступать...» (см.: Указ императрицы Елизаветы Петровны о Присяге иностранцев на подданство России от 26 авг. 1747 г. // ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. ХР. 1744-1748. Ст. 9434).

утверждения положительного решения о приеме в российское гражданство.

По нашему мнению, данное предложение не является вполне обоснованным. Принятие присяги во всех необходимых случаях, будь то военная или правоохранительная служба, или принятие в гражданство, производится в возвышенно-торжественной и официальной публичной обстановке после принятия положительного решения и является юридическим фактом, завершающим соответствующую процедуру и означающим получение нового статуса. Присяга имеет не только правовое, но и высочайшее нравственное значение. Присяга нового гражданина содержит обязательства перед государством, не повторяющиеся в данной форме больше нигде, что свидетельствует о ее исключительной значимости. Присяга гражданина Российской Федерации является (и должна являться) именно следствием принятия положительного решения о приеме в российское гражданство. Поэтому представляется целесообразным не искажать смысл и значение Присяги посредством возможности направления ее подписанного текста на этапе обращения с ходатайством о принятии российского гражданства, а внести оговорку о ее принесении, в случае невозможности ее принесения в установленный срок, немед-

ленно после отпадения обстоятельств, препятствующих ее принесению. В любом случае Присяга может быть принесена при вручении паспорта гражданина Российской Федерации.

Исключение из Федерального закона о гражданстве требования оформления отказа от гражданства иностранного государства как одного из основных условий натурализации (п. «д» ч. 1 ст. 13 Федерального закона о гражданстве), бывшего обязательным для иностранных граждан на протяжении почти двух десятилетий, обусловлено в большей мере его формальным и трудновыполнимым во многих случаях характером. Взятый Российским государством курс на привлечение в страну соотечественников неизбежно оказался связан не только с признанием двойного гражданства, но и с практикой его широкого предоставления, чем и объясняется внесение рассматриваемых законодательных изменений.

Обращаясь к вопросу исключения из обязательного перечня требований при приеме в гражданство условия о предоставлении документов, подтверждающих наличие законного источника средств к существованию, для лиц, приобретающих российское гражданство в упрощенном порядке, можно отметить что с учетом расширения оснований для упрощенного порядка приема в российское гражданство, отмена условия о подтверждении

наличия законного источника средств к существованию приобрела масштабный характер в процедуре натурализации.

Однако полное упразднение требования о предоставлении документов, подтверждающих наличие законного источника средств к существованию, для лиц, претендующих на получение статуса гражданина Российской Федерации, представляется не во всех отношениях целесообразным решением [3, с. 65-66]. Очевидно, что данное условие при приеме в гражданство в упрощенном порядке должно присутствовать в Федеральном законе о гражданстве, вместе с тем оно нуждается в более детальной регламентации: следует определить размер, критерии законности и период. Отдельных категорий лиц (пенсионеров, инвалидов, студентов очной формы обучения) необходимо освободить от предоставления документов, подтверждающих наличие законного источника средств к существованию [3, с. 66].

Таким образом, следствием расширения круга лиц, имеющих право на приобретение российского гражданства в упрощенном порядке (который насчитывает 19 категорий), является уменьшение количества обращений иностранных граждан и лиц без гражданства с ходатайствами о приеме в гражданство Российской Федерации в общем

порядке. При этом положения, касающиеся Присяги гражданина Российской Федерации (ст. 11.1 Федерального закона о гражданстве) и исключения из обязательного перечня требований при приеме в гражданство условия о предоставлении документов, подтверждающих наличие законного источника средств к существованию, для лиц, приобретающих российское гражданство в упрощенном порядке (п. «в» ч. 1 ст. 13 Федерального закона о гражданстве), нуждаются в законодательной корректировке.

Согласно данным ГУВМ МВД России, в 2020 году гражданство Российской Федерации получили 656,3 тыс. человек. Большинство из них прибыли из Украины (62,4 %), 7 % ранее являлись гражданами Таджикистана, 6,6 % – гражданами Казахстана.

В 2021 году российское гражданство было предоставлено 735,4 тыс. иностранных граждан. При этом более половины получателей российского гражданства стали жители Донбасса и Донецкой Народной Республики.

Всего же число лиц, получивших гражданство Российской Федерации по линии МВД – ФМС – ОВМ – МВД России с 1992 года по 2018 год включительно, составило 6 928 789 человек\*.

С целью упорядочения трудовой миграции и миними-

\* МВД России: сайт. URL: <http://www.mvd.ru>

зации рисков от незаконной миграции Указом Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. была утверждена Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы\*\* (далее – Концепция).

Как отмечено в Концепции, существующие миграционные правила недостаточно ясны и унифицированы. Уровень применения информационных технологий при предоставлении государственных услуг и осуществлении государственного контроля в сфере миграции остается невысоким. Иностранцы граждане, прежде всего приезжающие в Российскую Федерацию в целях работы, часто стремятся обойти существующие сложности в оформлении миграционных статусов уходом «в тень» (нелегальная трудовая миграция) либо путем приобретения статуса временно и постоянно проживающих, а также российского гражданства (скрытая временная трудовая миграция). Отдельные изменения миграционного законодательства, а равно ужесточение юридической ответственности не приводят к качественному улучшению состояния миграционной сферы и формированию отве-

\*\* О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы: указ Президента Рос. Федерации от 31 окт. 2018 г. № 622 // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2018. № 45. Ст. 6917.

чающей интересам Российской Федерации миграционной ситуации, к необходимому уровню обеспечения безопасности и правопорядка. Необходимо системное реформирование миграционного законодательства и законодательства о гражданстве с учетом положений Концепции.

Современная миграционная политика Российской Федерации должна быть связана с созданием благоприятных условий для переселения в Российскую Федерацию и приобретения ее гражданства лицами, способными гармонично интегрироваться в российское общество. Прежде всего, к ним относятся соотечественники, проживающие за рубежом, носители русского языка, а также другие иностранные граждане, разделяющие традиционные культурно-нравственные ценности российского общества. Решение данной задачи предусматривает выработку простых и понятных правил пребывания в Российской Федерации для иностранных граждан, которые готовы осуществлять в нашей стране трудовую, предпринимательскую и иные виды деятельности, с соблюдением российского законодательства.

В связи с этим Президентом Российской Федерации было поручено провести реформу миграционных режимов и института гражданства для долгосрочного пребывания иностранных граждан

в Российской Федерации. В утвержденном Президентом Российской Федерации 6 марта 2020 г. Перечне поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы Администрации Президента Российской Федерации была поставлена задача организовать в рамках деятельности рабочей группы по реализации Концепции работу по реформированию миграционных режимов и института российского гражданства.

Как отметил первый заместитель министра внутренних дел Российской Федерации А.В. Горовой, обновление нормативной правовой основы предполагает модернизацию правовых режимов временно-го пребывания и постоянного проживания в Российской Федерации иностранных граждан. Новые правила пребывания иностранных граждан в Российской Федерации должны стать максимально простыми, понятными и удобными для выполнения. В то же время механизмы обеспечения безопасности и правопорядка в сфере миграции, основанные на современных технологических решениях, будут обеспечивать надежный контроль за соблюдением миграционного законодательства [4, с. 13]. При этом ведущая роль в осуществлении новых подходов миграционной политики Российской

Федерации отводится органам внутренних дел Российской Федерации.

В декабре 2021 г. Президентом Российской Федерации был внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», упрощающий возможность получения российского гражданства\*. В законопроекте определены основные требования, касающиеся приобретения российского гражданства: знание русского языка, истории Российской Федерации и основ законодательства, а также обязательство соблюдать Конституцию и отсутствие угрозы для безопасности страны. Предусмотрено сокращение количества требований более чем к 20 категориям лиц при получении гражданства, а также дополнительно вводится возможность приема в гражданство в исключительном порядке.

Кроме того, предусмотрен новый институт прекращения российского гражданства. Гражданство в отношении натурализованных граждан будет подлежать прекращению в случае совершения ими преступлений террористической направленности, неко-

\* Проект федерального закона № 49269-8 «О гражданстве Российской Федерации»: внесен 29 дек. 2021 г. Президентом Рос. Федерации; принят в первом чтении 5 апр. 2022 г. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

торых тяжких преступлений против государства, а также преступлений в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ. Например, основанием для прекращения гражданства, согласно законопроекту, могут послужить: получение его путем предоставления заведомо ложных данных; отказ в принесении присяги; совершение террористической деятельности и склонение к таковой; оправдание или пропаганда терроризма; организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем; организация экстремистского сообщества и финансирование экстремистской деятельности; диверсия и шпионаж.

В законопроекте уточнено, что в случае прекращения гражданства в связи с совершением таких преступлений установленный десятилетний срок, по окончании которого нельзя принимать решение о прекращении гражданства, применяться не будет. В отношении российских граждан, получивших гражданство по рождению, прекращение гражданства, в соответствии со ст. 6 Конституции Российской Федерации, применяться не может. Решение о прекращении гражданства Российской Федерации в отношении тех, кто проживает за рубежом, будет по-прежнему принимать Министерство иностранных дел Российской Федерации.

Упрощение для соотечественников и носителей русского языка, прибывших на постоянное место жительства в Российскую Федерацию, порядка и условий получения права на проживание в Российской Федерации, а также российского гражданства в рамках реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы привело к тому, что численность лиц, принятых в российское гражданство, увеличилась с 498 тыс. человек в 2019 году до 656 тыс. человек в 2020 году. Также отмечается, что за 11 месяцев 2021 года российское гражданство получили 667 939 человек, что почти на 105 тысяч больше, чем за аналогичный период прошлого года. По данным МВД России, количество поставленных на миграционный учет иностранных граждан также отмечается ростом. В 2021 году их число равнялось 11 895 887, тогда как в 2020 году насчитывалось 8 983 944 таких лица [5].

Повышению эффективности разрозненного миграционного законодательства, в настоящее время состоящего более чем из десятка федеральных законов, свыше ста подзаконных актов разного уровня и нескольких десятков межгосударственных и межправительственных соглашений, способствовала бы его кодификация, результатом которой должно

стать принятие Миграционного кодекса Российской Федерации.

Миграционный кодекс, предположительно, должен будет состоять из двух частей – Общей и Особенной – и регламентировать отношения, касающиеся въезда в Российскую Федерацию и выезда из нее, порядка временного пребывания, проживания, трудовой деятельности, а также правовое положение иностранных граждан, включая получение виз и особенности регистрации на территории Российской Федерации. При этом относительно того, должен ли включать в себя Миграционный кодекс Российской Федерации раздел, посвященный вопросам гражданства, четкой определенности нет, поскольку не все авторы видят такую необходимость [6, с. 85]. Однако, по нашему мнению, включение в Миграционный кодекс Российской Федерации норм относительно гражданства не просто целесообразно, но и необходимо, поскольку институт гражданства, как уже было отмечено, с одной стороны, является самостоятельным, с другой стороны, завершает взаимосвязанную последовательность миграционных режимов, регламентирующих правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства (мигрантов), с момента их прибытия в Российскую Федерацию до интеграции в российское общество.

1. Джалилова Э.Э. К вопросу об институте двойного гражданства в России // Современное право. 2016. № 5. С. 34-39.
2. Осавелюк Е.А. Присяга президента как уникальный источник формирования особого статуса главы государства в системе высших органов государственной власти (конституционная компаративистика) // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 6. С. 44-47.
3. Дрогавцева Е.А. Изменение условий натурализации в России: конституционно-правовые особенности и перспективы // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2021. № 1. С. 61-67.
4. От переосмысления – к действиям // Полиция. 2021. № 9. С. 11-15.
5. Коваль А. Раскрыто число получивших российское гражданство иностранцев в 2021 году // Рос. газ. 2021. 29 дек.
6. Ходусов А.А. Совершенствование миграционного законодательства как фактор оптимизации государственной миграционной политики Российской Федерации // Вестник Омской юридической академии. 2018. № 1. С. 83-86.

Сведения об авторе:

Калинин Владимир Николаевич, старший преподаватель кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин, кандидат юридических наук, доцент.

Московский областной филиал Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя.

e-mail: vladimirnk@yandex.ru

Россия, 143100, Московская область, Рузский район, пос. Старотеряево.



**Катаева О.В.**  
начальник кафедры  
управления  
и административной  
деятельности органов  
внутренних дел  
Белгородского  
юридического института  
МВД России имени  
И.Д. Путилина, кандидат  
юридических наук, доцент

[Kataeva\\_70@mail.ru](mailto:Kataeva_70@mail.ru)

Признавая миграцию в качестве одного из источников увеличения численности населения Российской Федерации, важно определить целевые группы востребованных мигрантов, в которых нуждается государство, предусмотрев для них преференции в предоставлении вида на жительство и последующего приобретения российского гражданства.

© Катаева О.В., 2022

## О НЕОБХОДИМОСТИ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ МИГРАЦИОННЫХ ИНСТИТУТОВ И ИНСТИТУТА ГРАЖДАНСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЦЕЛЯХ РАЗРЕШЕНИЯ ДЕМОГРАФИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ

*Аннотация:* На современном этапе международная миграция рассматривается как эффективное средство преодоления демографических проблем Российской Федерации, причем в долгосрочной перспективе особенно важен ресурс переселения в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. В статье формулируется вывод о необходимости дальнейшего развития института гражданства Российской Федерации, в частности – решения вопросов гражданства в отношении соотечественников.

*Ключевые слова:* демографический фактор, институт гражданства, национальная безопасность, миграционная политика.

Важное значение для обеспечения жизнеспособности государства имеют такие внутренние факторы, как вопросы демографии. По мнению отечественных ученых, именно демографический фактор в начале XXI в. становится решающим для сохранения государственности страны [1, с. 6]. Отечественными учеными предлагаются различные определения демографической безопасности. По мнению Л.Л. Рыбаковского, «демографическая безопасность – это состояние демографических процессов, которое достаточно для воспроизводства населения без существенного воздействия внешнего фактора и обеспечения человеческими ресурсами геополитических интересов государства» [2, с. 124]. В.Л. Манилов определя-

ет ее как «защищенность процесса жизни и непрерывное естественное возобновление поколений людей» [3, с. 6]. На наш взгляд, особого внимания заслуживает определение Н.В. Галицкой, связавшей этот термин с миграционным фактором: «демографическая безопасность – это состояние защищенности населения от вымирания, обеспечение государством прироста граждан страны (за счет создания условий для постоянного воспроизводства и миграции)» [4, с. 21].

Демографическая безопасность имеет тесную связь с иными факторами, составляющими в совокупности национальную безопасность страны: с государственной, общественной, информационной, экологической, экономической,

транспортной безопасностью и др. [5, с. 22] Уровень национальной безопасности, в свою очередь, определяется отклонением от пороговых значений основных индикаторов, характеризующих ключевые сферы жизнедеятельности российского общества, в числе которых важная роль принадлежит демографическим [6, с. 7].

Значимость демографического фактора отмечается Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, в которой подчеркивается необходимость принятия комплексных мер, направленных на преодоление негативных демографических тенденций\*. Приходится констатировать, что на сегодняшний день демографическую ситуацию, складывающуюся в стране, можно расценивать как угрожающую национальной безопасности, и именуемую кризисной\*\*.

Демографический кризис исторически связан с периодом распада СССР. Так, начиная с 1992 года по 2012 год количество населения Российской Федерации снизилось на

\* О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <https://www.pravo.gov.ru>

\*\* Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента Рос. Федерации от 9 окт. 2007 г. № 1351 // Там же.

13,5 млн человек, таким образом страна заняла первое место в мире по естественной убыли населения в мирное время\*\*\*. Неблагоприятные демографические процессы в дальнейшем повлияли на прекращение роста рождаемости в Российской Федерации, при этом современные темпы снижения смертности остаются недостаточными для того, чтобы обеспечить естественный прирост населения\*\*\*\*. Усиливающаяся динамика убыли населения обусловила устойчивую тенденцию снижения численности человеческого потенциала Российской Федерации, которая, по прогнозам Росстата, в ближайшие годы сохранится, и к началу 2036 года численность населения Российской Федерации окажется ниже уровня 2021 года на 3,7 млн человек, или на 2,5 % [7, с. 12]. Однако объективно оценить влияние избыточной смертности по причине распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) на демографический фактор можно будет только спустя определенное время после окончания панде-

\*\*\* См.: Официальная статистика. Демография // Федеральная служба государственной статистики: сайт. URL: <https://www.gks.ru>

\*\*\*\* Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов: утв. Минфином России. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

мии и накопления статистических данных\*\*\*\*\*.

Складывающаяся ситуация обуславливает необходимость формирования четкой демографической политики государства, которая обеспечит эффективное управление процессами воспроизводства населения. В настоящее время основным нормативным правовым документом, определяющим демографическое развитие страны, является Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года\*\*\*\*\*, представляющая собой общую стратегию национального социально-демографического развития.

Демографическая политика Российской Федерации направлена, прежде всего, на увеличение продолжительности жизни населения, сокращение уровня смертности, рост рождаемости, регулирование внутренней и внешней миграций, сохранение и укрепление здоровья населения и улучшение на этой основе демографической ситуации в стране. При

\*\*\*\*\* Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2022 год и период 2023 и 2024 годов: утв. Банком России. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

\*\*\*\*\* Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента Рос. Федерации от 9 окт. 2007 г. № 1351 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <https://www.pravo.gov.ru>

этом важнейшими демографическими задачами являются сокращение смертности населения и повышение рождаемости.

Демография сегодня относится к основным направлениям стратегического развития государства наряду с такими, как здравоохранение, образование, экология и другие, а сохранение населения, здоровье и благополучие людей определяются как национальные цели развития Российской Федерации на период до 2030 года\*. Именно на обеспечение высоких стандартов жизни, равных возможностей для каждого человека на всей территории страны направлена разработка и принятие национальных проектов Российской Федерации\*\*.

Необходимо отметить, что национальные проекты выступают в качестве относительно нового инструмента государственного программно-целевого управления, направленного на прорывной эффект в наиболее значимых сферах жизнедеятельности общества [8, с. 73]. Их суть состоит в определении векторов по-

литики государства в какой-то определенной сфере в рамках стратегического развития. На современном этапе планирования в Российской Федерации утвержден ряд национальных проектов, в число которых входит проект «Демография» [9, с. 8].

Основными результатами реализации данного проекта видятся увеличение ожидаемой продолжительности здоровой жизни до 67 лет; повышение суммарного коэффициента рождаемости до 1,7; увеличение доли граждан, ведущих здоровый образ жизни; а также до 55 процентов доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом\*\*\*.

В числе задач, поставленных перед Правительством Российской Федерации, направленных на достижение целей национального проекта «Демография», обозначены такие, как обеспечение финансовой поддержки семей при рождении детей, создание необходимых условий труда для женщин, имеющих детей, и др.

Однако уровень рождаемости в Российской Федерации в настоящее время недостаточен для обеспечения воспроизводства населения, а принимаемые меры дадут результаты

\*\*\* Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года: утв. Правительством Рос. Федерации 29 сент. 2018 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

как минимум через два десятилетия. Поэтому, по утверждению отечественных ученых, заместить сегодня естественную убыль населения в стране возможно только за счет миграционного прироста [10, с. 11]: «миграция как естественный процесс обеспечивает баланс социально-экономической, политической и культурной сфер международного сообщества» [11, с. 24].

Возрастание влияния миграции населения на формирование трудового потенциала, и его размещение по территории страны отмечается в Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, разработанном Минэкономразвития России\*\*\*\*, содержащем важное положение о демографическом развитии страны, в котором отмечается значительная убыль населения в период после распада СССР, а также прогнозируется возможный миграционный прирост населения Российской Федерации в результате активных мер государственной миграционной политики в 320-341 тыс. человек ежегодно.

Показательным при исследовании влияния миграционных процессов на де-

\*\*\*\* Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года: разработан Минэкономразвития России. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

\* О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: указ Президента Рос. Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <https://www.pravo.gov.ru>.

\*\* Послание Президента Федеральному Собранию // Администрация Президента Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru>

мографию является то, что изначально работы в области миграции в Российской Федерации проводились социологами и демографами, и только в современный период в этой сфере возросла доля специальных юридических исследований, что объясняется слабой миграционной подвижностью населения советского периода [12]. В настоящее время именно административно-правовое регулирование миграционных процессов играет значимую роль в социально-экономическом и демографическом развитии Российской Федерации, компенсируя естественные потери населения. Согласно статистическим данным, только в январе-августе 2020 г. миграционный прирост в Российской Федерации компенсировал естественную убыль населения на 19,9 %\*.

Значительное внимание решению демографических проблем отведено разработчиками Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы\*\*, целью которой определено создание ми-

\* Социально-экономическое положение России – 2020 г. / Федеральная служба государственной статистики: сайт. URL: <https://rosstat.gov.ru>

\*\* О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы: указ Президента Рос. Федерации от 31 окт. 2018 г. № 622 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <https://www.pravo.gov.ru>

грационной ситуации, способствующей решению задач, в том числе в сфере демографического развития Российской Федерации. Так, в качестве основного принципа отечественной миграционной политики задекларирована комплексность решения задач миграционной политики с учетом демографических и иных проблем\*\*\*. При этом в качестве основного источника восполнения населения страны и обеспечения национальной экономики трудовыми ресурсами признается естественное воспроизводство, миграционные же процессы являются вспомогательным средством решения демографических и экономических проблем.

Учеными в области экономики отмечается в целом позитивное влияние миграции на социально-экономическую сферу индустриально развитых стран-реципиентов, поскольку мигранты и их потомки являются существенным фактором роста человеческого капитала [13, с. 3], в частности современной России миграционные процессы являются важным фактором социально-экономического и демографического развития. Вместе с тем исследователи в области миграции предостерегают от того, что, устраняя демографические проблемы за счет миграции, можно столкнуться с иными серьезными проблемами, поэтому отечественная миграци-

\*\*\* См.: Там же.

онная политика, решая задачи демографического развития страны, должна одновременно быть нацеленной на обеспечение национальной безопасности [14, с. 25]. Следовательно, одна из главных задач, которые решаются в Российской Федерации в настоящее время, – организация цивилизованной миграции, способной позитивно повлиять на демографическую ситуацию [15].

Преследуя эту цель, государственная миграционная политика должна быть направлена на то, чтобы мигранты хотели приехать в Российскую Федерацию и остаться в ней жить [16, с. 11].

Признавая миграцию в качестве одного из источников увеличения численности населения Российской Федерации, важно определить целевые группы востребованных мигрантов, в которых нуждается государство, предусмотрев для них преференции в предоставлении вида на жительство и последующего приобретения российского гражданства.

Необходимо отметить, что на всех этапах развития общества гражданство считалось одним из важнейших неотъемлемых основных прав человека, что обусловлено его ролью как системообразующей основы правового статуса человека, определяющей основные начала взаимодействия между государством и личностью [17, с. 24]. Так, в соответствии с Фе-

деральным законом от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» гражданство Российской Федерации определяется как «устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей»\* (ст. 3).

В современных условиях активизации таких противоречивых процессов, как глобализация и суверенизация, гражданство приобретает особенно высокую значимость и становится важнейшей частью жизни человека, демонстрируя принятие им определенного образа жизни [18, с. 23].

При этом гражданство должно основываться на сбалансированном сочетании индивидуальных и коллективных интересов. Так, российское общество сегодня заинтересовано в притоке, прежде всего, таких категорий иностранных граждан, как соотечественники из-за рубежа, работающие в Российской Федерации иностранные квалифицированные и высококвалифицированные специалисты, интегрированные в российское общество выпускники российских вузов, члены семей российских граждан и другие. По оценкам исследователей, за счет этого потенциала численность населения страны может увели-

читься на 15-20 млн человек, поскольку многие лица из указанной категории проживают в Российской Федерации длительное время, желают приобрести российское гражданство, но не могут легализовать свой статус [19, с. 25].

На необходимость совершенствования правил пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан, в том числе в целях осуществления ими трудовой деятельности, упрощения процедуры приема в российское гражданство, совершенствования механизмов реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом\*\*, указывается в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации. Особый акцент сделан на важности корректировки условий добровольного переселения в Российскую Федерацию востребованных специалистов, в числе которых названы научные и педагогические работники, инженеры, врачи, а также иных потенциально востребованных кате-

\*\* О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: указ Президента Рос. Федерации от 2 июня 2006 г. № 637 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <https://www.pravo.gov.ru>

горий лиц, таких как фермеры, предприниматели, инвесторы и выдающиеся деятели культуры и искусства\*\*\*.

Многие из этих идей уже воплощены на практике, однако следует признать, что далеко не все.

Безусловно, колоссальным потенциалом обладает Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом\*\*\*\*, реализация которой одновременно положительно сказывается на демографии регионов и позволяет восполнить нехватку на рынке труда [20, с. 27].

В свете реализации вышеуказанного программного документа Российская Федерация, являясь правопреемником СССР и, соответственно, выполняя все обязательства в качестве правопреемника, декларирует своим соотечественникам право на приобретение гражданства в упрощенном порядке в соответствии с международными договорами Российской Федерации и законодательными правовыми актами Российской Федерации в сфере гражданства, способствует сокращению количества лиц без гражданства среди соотечественников\*\*\*\*\*. Лицам без

\*\*\* О Концепции государственной миграционной политики...

\*\*\*\* Далее – Госпрограмма.

\*\*\*\*\* О государственной политике

\* О гражданстве Российской Федерации: федер. закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ; ред. от 24 сент. 2022 г. // Рос. газ. от 5 июня 2002; 2022. 26 сент.

гражданства, имевшим гражданство СССР, проживавшим и проживающим в государствах, входивших в состав СССР, и не получившим гражданство этих государств, сегодня в соответствии с Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» предоставляется упрощенный порядок приема в российское гражданство (ст. 14).

Вместе с тем работа по возвращению соотечественников из-за рубежа и содействию их обустройству на исторической Родине отечественными исследователями часто подвергается достаточно резкой критике. Так, по мнению исследователей, механизм реализации этой деятельности, скорее,

---

Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом: федер. закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ: ред. от 23 июля 2013 г. // Рос. газ. 1999. 1 июня; 2013. 25 июля (см.: ст. 11.1).

ориентирован на набор трудовых мигрантов, что позволяет заполнить вакантные рабочие места в регионах, поскольку субъектами Российской Федерации самостоятельно определяются профессиональные требования к участникам Госпрограммы. Однако при несоответствии предъявляемым критериям лицо может быть не допущено к участию в Госпрограмме, также осложнено участие в ней таких социально незащищенных категорий лиц, как многодетные, инвалиды, нетрудоспособные лица, люди пожилого возраста, и др. Перечисленное в значительной степени ограничивает возможности переселенческого процесса и, следовательно, – демографического потенциала [21, с. 24]. Считаем, что следующим шагом по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за

рубежом, может стать выработка упрощенного порядка приема в гражданство Российской Федерации в режиме «одного окна» для всех граждан, родившихся в СССР [22, с. 17].

Поскольку, как указано выше, потенциал, заложенный в международной миграции, является эффективным средством выхода из демографического кризиса, необходимо искать пути преодоления проблем, не позволяющих эффективно реализовывать идеи, изначально заложенные в Госпрограмме. В процессе достижения этих целей необходимо проводить постоянный мониторинг реализации ее мероприятий и своевременно устранять возникающие противоречия, а также искать новые пути демографического развития Российской Федерации, укрепляя национальное единство и сохраняя культурную идентичность.

1. Гришанова А.Г., Кожевникова Н.И. Демографическое и миграционное развитие России: восточный вектор (вопросы теории) // Миграционное право. 2019. № 3. С. 6-9.
2. Рыбаковский Л.Л. Демографическая безопасность // Безопасность Евразии. 2003. № 3. С. 24-156.
3. Манилов В.Л. Безопасность в эпоху партнерства. Москва, 1999. 363 с.
4. Галицкая Н.В. Государственное регулирование демографической безопасности в России // Административное право и процесс. 2020. № 3. С. 20-23.
5. Рудьман Д.С., Слышалов И.В., Цвилий-Букланова А.А. Укрепление института семьи как основа безопасности современного российского общества // Семейное и жилищное право. 2021. № 3. С. 22-25.
6. Поддубный А.О., Удычак Ф.Н. К вопросу о понятии «национальная безопасность» // Российская юстиция. 2019. № 6. С. 6-7.
7. Красинец Е.С. Миграционная составляющая демографической динамики в развитии человеческого капитала современной России // Миграционное право. 2021. № 1. С. 11-14.
8. Тугушев Р.И. Финансирование национальных проектов в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 12. С. 73-81.
9. Фомичева О.А. Конституция Российской Федерации как национальный проект реализации прав народа на участие в законотворческом процессе // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 12. С. 8-12.

10. Смидович Г.С. О необходимости законодательного регулирования, локализации и индивидуального подхода к интеграции мигрантов // Миграционное право. 2020. № 4. С. 11-15.
11. Хабибулин А.Г., Мурсалимов К.Р. Правообразование в сфере обеспечения миграционной безопасности // Миграционное право. 2021. № 1. С. 22-24.
12. Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения: монография. Москва: ИЗиСП; Норма. ИНФРА-М, 2019. 392 с.
13. Малахов В.С. Миграционный кризис: международное сотрудничество и национальные стратегии: аналит. записка [01.12.2016] // Российский совет по международным делам: сайт. URL: [https:// russiancouncil.ru](https://russiancouncil.ru)
14. Мамонтова Э.А. Незаконная миграция в России и вопросы обеспечения национальной безопасности // Миграционное право. 2018. № 4. С. 25-27.
15. Глобализация и интеграционные процессы в Азиатско-Тихоокеанском регионе (правовое и экономическое исследование): Монография / под ред. Т.Я. Хабриевой. Москва: ИЗиСП; ИНФРА-М, 2014. 333 с.
16. Смидович Г.С. О необходимости законодательного регулирования, локализации и индивидуального подхода к интеграции мигрантов // Миграционное право. 2020. № 4. С. 11-15.
17. Михайленко Н.В. Сравнительно-правовой анализ условий и порядка принятия в гражданство Российской Федерации и Федеративной Республики Германия // Миграционное право. 2020. № 2. С. 24-28.
18. Иксанов И.С. Конституционно-правовые аспекты становления и развития европейского гражданства // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 3. С. 23-28.
19. Рязанцев С.В., Письменная Е.Е. Внешняя миграционная политика России: социально-правовой аспект // Миграционное право. 2018. № 2. С. 23-26.
20. Кузнецова И.А., Макаренков С.С. Правовое регулирование трудовой миграции: проблемы и предложения // Трудовое право в России и за рубежом. 2021. № 1. С. 25-27.
21. Воробьева О.Д., Топилин А.В., Хроленко Т.С. Воспроизводство трудовых ресурсов и миграционная политика // Миграционное право. 2021. № 2. С. 21-25.
22. Белхароев Х.У. Правовые основы демографических и миграционных процессов в России: военные конфликты, продовольственная безопасность, бедность и голод (история и современность) // Миграционное право. 2021. № 3. С. 15-18.

Сведения об авторе:

Катаева Ольга Владимировна, начальник кафедры управления и административной деятельности органов внутренних дел, кандидат юридических наук, доцент.

Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина.

email: [Kataeva\\_70@mail.ru](mailto:Kataeva_70@mail.ru)

Россия, 308024, Белгород, ул. Горького, 71

## ПРИНЦИП НЕВЫСЫЛКИ (NON-REFOULEMENT) В СИСТЕМЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА



**Байсалуева Э.Ф.**  
доцент кафедры  
административной  
деятельности  
Тюменского института  
повышения квалификации  
сотрудников МВД России,  
кандидат юридических  
наук

[baisalueva17@mail.ru](mailto:baisalueva17@mail.ru)

*Проблема беженцев будет актуальной до тех пор, пока внутригосударственные и межгосударственные противоречия будут решаться посредством силы и насилия*

© Байсалуева Э.Ф., 2022

*Аннотация.* В статье приведен анализ отдельных международных правовых норм, регламентирующих реализацию фундаментального принципа Конвенции о статусе беженцев 1951 года, запрещающего стране убежища высылать (выдворять) беженца в страну, из которой он прибыл, где он может быть подвергнут преследованиям вследствие своей расы, религии, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений. Автор делает вывод о том, что рассматриваемая конвенция не содержит выработанный механизм реализации принципа невозвращения беженца (лица, лишённого убежища). Кроме того, некоторые положения норм международного права не конкретизированы и носят оценочный характер. По мнению автора, это может привести к нарушению прав лиц, лишённых убежища.

*Ключевые слова:* Конвенция о статусе беженцев, принцип невысылки, статус беженца, иностранные лица.

Неопределенность геополитической ситуации в современном мире вызвала массовую миграцию населения. Происходящие стихийные миграционные процессы создают одну из сложнейших проблем современности. При этом система международной защиты прав беженцев, установленная международными нормами и национальным правом, является неоднозначной. Существующая на международном уровне проблема беженцев имеет большую актуальность и для Российской Федерации в силу происходящих в ней экономических, социальных, демографических и иных изменений [1, с. 239]. Сотни тысяч вынужденных мигрантов нуждаются в правовой, материальной и финансовой помощи, объемы которой часто превыша-

ют социально-экономические возможности принимающих государств и их отдельных регионов, а условия, в которых экономически активная часть переселенцев могла бы заняться самообеспечением, практически отсутствуют [2, с. 8].

По мнению ряда авторов, проблема беженцев будет актуальной до тех пор, пока внутригосударственные и межгосударственные противоречия будут решаться посредством силы и насилия [3, с. 115].

Систему правового регулирования вопросов вынужденной миграции представляют в качестве трехуровневой модели – международная универсальная, международная региональная и национальная система [4, с. 153].

Анализируя вопрос о принципе невысылки ино-

странного лица, установленного Конвенцией о статусе беженцев 1951 года (далее также – Конвенция 1951 г.)<sup>\*</sup>, следует отметить, что государства-участники вправе выслать законно проживающих на их территории беженцев, только «во исполнение решений, вынесенных в судебном порядке» (п. 1 ст. 32). В то время как судебное решение принимается «по соображениям государственной безопасности или общественного порядка», сохраняя при этом принцип невысылки в страну гражданской принадлежности.

В связи с этим отметим, что в правовых источниках отсутствует разъяснение о том, какие именно действия беженцев относятся к создающим угрозу отношениям государственной безопасности или общественного порядка.

В соответствии с пунктом 33 Плана мероприятий по реализации в 2020-2022 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы предусмотрено совершенствование механизмов оказания помощи иностранным гражданам, ищущим защиту на территории Российской Федерации<sup>\*\*</sup>.

<sup>\*</sup> Сборник международных документов. 1995. № 2. С. 22-29.

<sup>\*\*</sup> План мероприятий по реализации в 2020-2022 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на

Кроме того, общие подходы к проблеме беженцев закреплены в Глобальном договоре о беженцах<sup>\*\*\*</sup>, Хартии Европейского союза об основных правах, согласно которой высылка беженцев (ст. 19)<sup>\*\*\*\*</sup> запрещена. В соответствии с Договором о функционировании Европейского Союза<sup>\*\*\*\*\*</sup> общая политика по вопросам предоставления убежища, дополнительной защиты и временной защиты «стремится предоставить адекватный статус любому гражданину третьей страны, нуждающемуся в международной защите, и обеспечить соблюдение принципа невысылки» (ст. 78).

Правовую основу защиты прав беженцев составляют международные договоры, среди которых следует указать Конвенцию о статусе беженцев 1951 года, Протокол, касающийся статуса беженцев от 31 ян-

---

2019-2025 годы: утв. распоряжением Правительства Рос. Федерации от 22 февр. 2019 г. № 265-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 9. Ст. 869.

<sup>\*\*\*</sup> Агентство ООН по делам беженцев: сайт. URL: <https://www.unhcr.org>

<sup>\*\*\*\*</sup> См.: Справочник по европейскому законодательству об убежище, границах и иммиграции: сайт. URL: <https://fra.europa.eu>

<sup>\*\*\*\*\*</sup> Договор о функционировании Европейского Союза 2016/С 202/01: заключен в Риме 25 марта 1957 г.: в ред. Лиссабонского договора 2007 г. Консолидированная версия. Текст перевода официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

варя 1967 г.<sup>\*\*\*\*\*</sup>, Соглашение стран СНГ от 24 сентября 1993 г. «О помощи беженцам и вынужденным переселенцам»<sup>\*\*\*\*\*</sup>.

Следует отметить, что основным принципом защиты беженцев выступает принцип невысылки (non-refoulement), который означает, что по общему правилу, беженцев нельзя возвращать в страну, где у них есть основания опасаться преследований. Принцип невысылки распространяется как на возвращение в страну происхождения, так и на возвращение в иную третью страну, где беженец может подвергнуться преследованиям<sup>\*\*\*\*\*</sup>.

Договор о функционировании Европейского Союза определяет, что Европейскому Союзу (далее также – ЕС) следует развивать политику по вопросам предоставления убежища, дополнительной защиты и временной защиты, а также «обеспечить соблюдение принципа невысылки» беженцев и лиц, нуждающихся в защите (ст. 78). В рамках этой политики были приняты акты, входящие в *acquis* ЕС<sup>\*\*\*\*\*</sup> в области

---

<sup>\*\*\*\*\*</sup> ООН: официальный сайт. URL: <https://www.un.org>

<sup>\*\*\*\*\*</sup> Бюллетень международных договоров. 1995. № 5.

<sup>\*\*\*\*\*</sup> Справочник по европейскому законодательству об убежище, границах и иммиграции: сайт. URL: <https://fra.europa.eu>

<sup>\*\*\*\*\*</sup> *Acquis* – это совокупность общих прав и обязанностей, обязательных для исполнения всеми государствами – членами Европейского Союза.

убежища, в частности Регламент № EU 604/2013 «Дублин»\*, Квалификационная директива № 2011/95/EU\*\*, Директива № 2013/32/EU об общих процедурах предоставления и лишения международной защиты\*\*\* и Директива № 2013/33/EU об условиях приема\*\*\*\*. Следует отметить, что такие государства, как Дания, Ирландия и Соединенное Королевство не связаны (либо частично связаны) требованиями *acquis* ЕС в области предоставления убежища\*\*\*\*\*.

Кроме того, необходимо отметить, что ныне действующие положения Конвенции о статусе беженцев 1951 года активно развиваются и уточняются в рамках института дополнительной защиты беженцев, действующего в ЕС, в частности Директивой Совета от 29 апреля 2004 г. 2004/83/ЕС о минимальных стандартах квалификации и статуса граждан

\* EUR-Lex. Доступ к законодательству Европейского Союза: сайт. URL: <https://eur-lex.europa.eu>

\*\* Refworld: сайт. URL: <https://www.refworld.org.ru>

\*\*\* Международное общественное объединение по научно-исследовательским и информационно-образовательным программам: сайт. URL: <http://evolutio.info/ru>

\*\*\*\* Там же.

\*\*\*\*\* Об установлении стандартов приема лиц, ходатайствующих о международной защите: директива Европейского парламента и Совета Европейского союза от 26 июня 2013 г. № 2013/33/ЕС. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

третьих стран и лиц без гражданства в качестве беженцев или лиц, нуждающихся в иной форме международной защиты, и содержании предоставляемой защиты.

Директива закрепляет условия квалификации и статуса граждан стран, не входящих в ЕС, или лиц без гражданства в качестве беженцев или лиц, которые иным образом нуждаются в международной защите. Кроме того, документ устанавливает содержание защиты, предоставляемой указанным лицам.

Однако анализ международного законодательства, регулирующего вопросы правовой защиты иностранных граждан, позволил сделать вывод о том, что транспонирование положений Директивы 2004/83/ЕС от 29 апреля 2004 г. «О минимальных стандартах для квалификации и статуса граждан третьих стран или лиц без гражданства в качестве беженцев или лиц, нуждающихся в иной форме международной защиты, и содержании предоставляемой защиты» (далее – Директива ЕС 2004 года) в национальное законодательство оказалось проблематичным. Это коснулось в основном таких положений, как информация, которую следует учитывать при рассмотрении заявления от беженцев и лиц, нуждающихся в дополнительной защите; вопросы прекращения или исключения их

охраны, а также вопросы доказывания причин этого; положение относительно несовершеннолетних, инвалидов, пожилых лиц и беременных женщин некоторыми странами ЕС также не транспонировано. При этом положение о невыдворении принято всеми странами ЕС без исключения.

Резюмируя, комиссия Европейского парламента приводит вывод о том, что цель гармонизации квалификации и статуса бенефициаров международной защиты и содержания этой защиты в полном объеме не достигнута, а положения рассматриваемой Директивы в целом являются неконкретизированными, лишены детализации, более того, имеются положения, носящие двусмысленный характер. Отчасти это послужило препятствием для достижения основной цели Директивы.

Как следствие, в 2011 году Директива 2004 года была пересмотрена и заменена Директивой 2011/95/EU о стандартах квалификации граждан третьих стран или лиц без гражданства в качестве бенефициаров международной защиты, о едином статусе для беженцев или для лиц, имеющих право на дополнительную защиту, а также о содержании предоставляемой защиты (далее – Директива ЕС 2011 года).

Директива ЕС 2011 года, как и предшествующая, применяется ко всем заявкам,

поданным на границе или на территории страны Европейского Союза. Более того, по-прежнему, условия защиты указанных граждан могут корректироваться или сохранять более благоприятные стандарты по единоличному решению страны ЕС. Таким образом, любой гражданин страны, не входящей в состав Европейского Союза (либо лицо без гражданства), в случае возникновения необходимости может обратиться с ходатайством на получение статуса беженца либо о дополнительной защите. Однако такие граждане могут считаться не нуждающимися в защите, если имеют реальную возможность получить защиту в любой части территории страны происхождения.

Защита от преследования предоставляется только государством, сторонами, включая международные, контролирующими государство (значительную часть государства).

Страны ЕС должны оценивать каждый случай обращения самостоятельно, на индивидуальной основе. Лицам, нуждающимся в защите, предоставлено право обжаловать решение об отказе им в международной защите. В связи с этим установлены конкретные правила, касающиеся статуса беженца и статуса дополнительной защиты.

В правилах относительно статуса беженцев Директивой ЕС 2011 года раскрыты ситуации, которые следует расцени-

вать как серьезные нарушения основных прав человека и считать преследованием, если они основаны на соображениях расы, религии, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений. К таковым относят: физическое, психическое насилие (включая действия сексуального характера), правовые, судебные меры, осуществляемые дискриминационным образом, несоизмеримое наказание, отказ в судебной защите по указанным соображениям и т.п.

Однако бремя доказывания того, что беженец не может более претендовать на международную защиту, лежит на стране Европейского Союза. Основанием для прекращения статуса беженца является: приобретение им нового гражданства, отсутствие необходимости в дальнейшей защите ввиду изменения обстоятельств, добровольное возвращение беженца в страну происхождения и т.п.

Относительно конкретных правил, касающихся дополнительной защиты, следует отметить, что Директива ЕС 2011 года устанавливает условия предоставления странами ЕС статуса дополнительной защиты гражданам, которые не могут вернуться в страну происхождения в силу определенных обстоятельств.

При этом, если обстоя-

тельства изменились или прекратили свое существование и защита не требуется, дополнительная защита отменяется.

Директивой ЕС 2011 года установлены права, предоставляемые гражданам и членам его семьи в силу статуса беженца или дополнительной защиты, в частности право на защиту от принудительного возвращения (в Директиве ЕС 2004 года – право на невыдворение), на вид на жительство, на свободу передвижения (ранее – право на перемещение в пределах и за пределами страны, предоставившей статус беженца или дополнительной защиты), на медицинскую помощь, на репатриацию в случае необходимости и т.д. В отличие от Директивы ЕС 2004 года, Директива ЕС 2011 года конкретизирует, что к членам семей беженцев следует относить отца, мать или другого взрослого, ответственного за бенефициара международной защиты, если лицо моложе 18 лет (несовершеннолетнее) и не состоит в браке.

При этом, в отличие от Директивы ЕС 2004 года, документ более четко перечисляет обстоятельства потери или лишения статуса беженца или дополнительной защиты. В частности, статус беженца или дополнительная защита прекращаются, если возникли новые обстоятельства (например, приобретение нового гражданства). Статус или дополнительная помощь могут

быть исключены. Данное положение распространяется на лиц, совершивших военное общественно опасное деяние либо преступление против человечества, мира. В Директиве ЕС 2011 года появилось такое понятие, как аннулирование права, однако его содержание не раскрыто.

Кроме того, в Директиве ЕС 2004 года было предусмотрено положение о том, что страны Европейского Союза обязуются особо учитывать потребности несовершеннолетних, инвалидов, пожилых людей, беременных женщин и т.п. При этом в документе не отмечается, в чем заключается повышенное внимание к потребностям указанных категорий граждан. В связи с этим, очевидно, указанная категория граждан может рассчитывать на дополнительные возможности, льготы, исключения в стране Европейского Союза и, возможно, не только на стадии проживания в стране, предоставившей убежище, но и на стадии рассмотрения заявления. Однако в Директиве ЕС 2011 года данное положение не отражается. Полагаем, что существует необходимость разъяснить на законодательном уровне, в чем заключается повышенное внимание к потребностям пожилых людей, беременных женщин, несовершеннолетних и инвалидов, а также указать, о какой категории инвалидов идет речь.

Странами, не подпадающими ввиду своего отказа под действие Директивы ЕС 2011 года, являются Ирландия и Великобритания, но они по-прежнему связаны Директивой ЕС 2004 года.

Согласно Протоколу № 22 к Договору о функционировании Европейского Союза (О позиции Дании), Дания не связана ни с одной из указанных Директив. В соответствии с миграционным законодательством лица со статусом беженца могут быть высланы из Дании, если ситуация в стране, из которой они прибыли, нормализовалась. Беженцы могут лишиться своего статуса в Дании и в случае посещения ими страны их прежнего проживания [5, с. 141]. Однако после внесения в 2015 году изменений Комиссар Совета Европы по правам человека отметил, что «недавно внесенные в датское законодательство изменения, ограничивающие предоставление убежища и иммиграцию, вызывают серьезные опасения в том, что касается их соответствия стандартам в области прав человека». Некоторые законодательные новеллы, по его мнению, вызывают проблемы совместимости с Европейской конвенцией о правах человека и другими международными стандартами. В частности, они расширяют возможности задержания лиц, ищущих убежище, при «особых обстоятельствах», таких как массовое при-

бытие лиц, ищущих убежище. Согласно прецедентной практике Европейского суда по правам человека содержание под стражей лиц, ищущих убежище, может использоваться только в качестве крайней меры и должно осуществляться с законной целью и быть необходимым и соразмерным в каждом отдельном случае\*.

Кроме того, Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) разработано Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев.

Анализ упомянутых выше нормативных правовых актов свидетельствует о том, что основополагающим в вопросе международной защиты прав беженцев, представивших неопровержимые доказательства преследования, является право на защиту от принудительного возвращения в страну происхождения [6, с. 93].

Согласно разъяснениям Исполнительного комитета УВКБ ООН в соответствии со статьей 32 Женевской конвенции о беженцах, беженцы могут высылаться лишь в исключительных случаях и после надлежащего исследования всех обстоятельств, включая возможность беженца получить

\* Совет Европы, Дания: изменения закона об иностранцах могут нарушать международные правовые нормы [15.01.2016] // Refworld: сайт. URL: <https://www.refworld.org.ru>

разрешение на въезд в страну, отличную от страны его происхождения (п. "с")\*. А именно, «в случае возвращения в третью страну лица, ищущего убежище, чьи требования еще только подлежат рассмотрению на территории страны, где они были сделаны. В том числе на основании двусторонних или многосторонних соглашений о повторном допуске на территорию, необходимо установить, что третья страна будет обращаться с лицом, ищущим убежище, в соответствии с общепринятыми международными стандартами, обеспечит эффективную защиту от высылки и предоставит такому лицу возможность искать и получать убежище» (п. «аа»)\*\*. Данная рекомендация также предусматривает обязательства страны в свете принципа *non-refoulement*\*\*\*.

\* Высылка: заключение УВКБ 1977 г. № 7 (XXVIII) // Refworld: сайт. URL: <https://www.refworld.org.ru>

\*\* Международная защита: заключение УВКБ 1998 г. № 85 (XLIX) // Там же.

\*\*\* Миграция и международное право в области прав человека. Практическое

При этом вне зависимости от соображений национальной безопасности и общественного порядка государство должно предоставить беженцу достаточный срок для получения законного права на въезд в другую страну (ст. 32.3 Конвенции о статусе беженцев 1951 года). В течение этого срока государства вправе применять «такие меры внутреннего характера, которые они сочтут необходимыми», которые могут включать ограничение свободы передвижения или содержание под стражей\*\*\*\*.

В научной литературе справедливо отмечается, что в первую очередь ответственность за лиц, лишенных убежища несут принимающие их государства. Они берут на себя обязанность по изысканию окончательного разрешения проблемы лиц, лишенных убежища [7, с. 3].

Таким образом, проведенный анализ отдельных международных правовых руководств № 6 / Международная комиссия юристов, 2016. С. 198 // Там же.

\*\*\*\* Там же.

норм, норм национального законодательства некоторых зарубежных государств, регламентирующих реализацию конвенционного права на въезд в другую страну беженца (лица, лишенного убежища) в контексте статьи 32 Конвенции о статусе беженцев 1951 года позволил сделать вывод о том, что государства, которые присоединились к Конвенции о статусе беженцев 1951 года, в основном реализовали ее положения в своем национальном законодательстве. Однако данное положение не снимает имеющиеся в современном обществе проблемы, связанные с массовым потоком беженцев и лиц, лишенных убежища.

Ввиду несовершенства как национального, так и международного законодательства вопрос по реализации принципа невысылки беженцев в страны, где их жизни, здоровью или свободе угрожает опасность, продолжает оставаться неурегулированным, что приводит к необоснованному отказу в предоставлении искомого статуса беженца и временного убежища.

1. Грачева А.М. Несовершенство международного и российского законодательства о статусе беженцев // Вестник Костромского государственного университета. 2017. № 3. С. 239-240.
2. Колобов А.В. Социально-правовая защита беженцев и вынужденных переселенцев: дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2014. 209 с.
3. Бекашев Д.К., Иванов Д.В. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции: монография. Москва: Проспект, 2013. 392 с.
4. Щеголева Н.А., Волков А.В. О необходимости совершенствования понятия «беженец» в Российском законодательстве // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. № 2 (38). С. 152-156.
5. Миграционная политика в зарубежных странах и Российской Федерации: опыт сравнительного анализа / М.Б. Денисенко, Е.В. Фурса, О.А. Хараева, О.С. Чуудиновских. Москва. 2003. 283 с.

6. Колобов А.В. Международно-правовые акты и законодательство Российской Федерации в сфере социально-правовой защиты беженцев и вынужденных переселенцев // Аграрное и земельное право. 2013. № 3 (99). С. 90-96.
7. Бундука П.М. Вклад международного комитета Красного Креста (МККК) в определение и прогрессивное развитие международно-правового статуса беженцев и перемещенных лиц: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2002. 20 с.

Сведения об авторе:

Байсалуева Эльвира Фазитовна, доцент кафедры административной деятельности, кандидат юридических наук.

Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России.

e-mail: [baisalueva17@mail.ru](mailto:baisalueva17@mail.ru)

Россия, 625049, Тюмень, ул. Амурская, 75

## ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В НАУЧНОМ СПЕКТРЕ

Вальков А.П.  
старший преподаватель  
кафедры  
административного права  
и административной  
деятельности  
Ставропольского  
филиала Краснодарского  
университета МВД России

valkovalex1970@gmail.com

Правовой режим иностранных граждан – это особый порядок правового регулирования общественных отношений в сочетании с правовыми средствами и способами, гарантиями и принципами для создания благоприятных условий удовлетворения интересов иностранных граждан – субъектов права на достижение оптимального социального порядка.

© Вальков А.П., 2022

*Аннотация.* В статье в спектре научных работ исследуется понятие правового положения (правового статуса) иностранных граждан и лиц без гражданства, их права, обязанности и ограничения, рассматриваются структура (элементы) правового положения (правового статуса) иностранных граждан и лиц без гражданства, сроки их легального проживания на территории Российской Федерации, виды правового статуса, режимы пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, их правоспособность, дееспособность, правосубъектность, основания административной ответственности, виды применяемых административных наказаний: предупреждение, административный штраф, административное выдворение, а также депортация и реадмиссия за пределы Российской Федерации.

*Ключевые слова:* правовое положение (правовой статус), иностранные граждане, лица без гражданства, виды правового положения (правового статуса), режимы пребывания иностранных граждан, миграция.

Как известно, граждане иностранных государств ближнего и дальнего зарубежья в основной своей массе въезжают в Российскую Федерацию с целью трудоустройства, получения заработка, достижения более обеспеченной жизни для себя и близких, обеспечения будущего своих детей при условии, если Российская Федерация рассматривает иностранных граждан и лиц без гражданства (далее также – иностранцы) как демографический и рабочий потенциал для устойчивого экономического развития государства.

Вместе с тем условиям благоприятной реализации большого количества правил жизнеустройства, законодательных норм и их требований, обеспечения качественного их испол-

нения, недопущения правонарушений в сфере миграционного учета способствует установление и обеспечение в Российской Федерации правового положения иностранцев, регулируемое Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 115)\*.

Рассматривая в научном спектре правовое положение иностранцев в Российской Федерации, следует отметить, что иностранные граждане – это, согласно положениям ст. 2 ФЗ № 115, физические лица, которые не являются гражда-

\* О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ: от 14 июля 2022 г. // Рос. газ. 2002. 31 июля; 2022. 22 июля.

нами Российской Федерации, имеющие доказательство о гражданстве (национальности) иностранного государства, и в зависимости от основания проживания на территории Российской Федерации, разделяются на иностранных граждан, временно пребывающих в Российской Федерации\*, иностранных граждан, временно проживающих в Российской Федерации\*\*, и постоянно проживающих в Российской Федерации\*\*\*.

Для указанных категорий иностранных граждан срок легального проживания в Российской Федерации определяется, согласно положениям статей 2, 3, 3.1, 5, 5.1, 6, 6.1 ФЗ №115:

1) по общему правилу для иностранцев, временно проживающих в Российской Федерации, срок пребывания:

– определяется сроком действия выданной визы;

– не превышает 90 дней (как общий период пребывания в каждом периоде 180 дней, так и непрерывное пребывание) для иностранцев, прибывших в Российскую Федерацию без визы;

– тот же срок определяет относительно действия раз-

решения на работу для высококвалифицированного специалиста и членов его семьи, прибывших в Российскую Федерацию в безвизовом порядке;

2) для иностранцев, временно проживающих в Российской Федерации с ограниченным сроком временного проживания, – три года;

3) для иностранцев, постоянно проживающих в Российской Федерации с видом на жительство, – пять лет.

Правовое положение иностранных граждан определяется также правами, которыми пользуются и граждане Российской Федерации (включая право на жизнь, неприкосновенность личности и частной жизни, защиту чести, доброго имени и свободы), за исключением случаев, связанных с обеспечением государственной безопасности, охраны общественного порядка, здоровья и нравственности населения, защиты прав и законных интересов граждан Российской Федерации и других лиц.

В то же время иностранные граждане несут равные обязанности с гражданами Российской Федерации, к числу которых относится соблюдение Конституции РФ и законов Российской Федерации; заполнение миграционной карты при въезде в Российскую Федерацию и передача ее после выезда из страны в ФСБ России в пункте пропуска через Государственную границу Российской

Федерации (ст. 30 ФЗ № 115); соблюдение правил регистрации миграции (п. 20 Правил, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 января 2007 г. № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»\*\*\*\*); выезд из Российской Федерации по истечении законного срока проживания, при аннулировании разрешения на временное проживание (вида на жительство) (ст.ст. 5, 11, 13.2 и 31 ФЗ № 115); направление в течение 2-х месяцев (при наличии уважительных причин – 6 месяцев) по истечении года, следующего за датой получения разрешения на временное проживание в Российской Федерации, уведомления о проживании в Российской Федерации с документами о размерах и источниках дохода за отмеченный год (ст. 6 ФЗ № 115).

Кроме того, в федеральном законодательстве в отношении иностранцев имеются ограничения (например, они не могут быть государственными служащими, не могут быть призваны в Вооруженные Силы Российской Федерации).

\*\*\*\* Правила осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: утв. Постановлением Правительства Рос. Федерации от 15 янв. 2007 г. № 9; ред. от 26 мая 2021 г. // Рос. газ. 2007. 27 янв.; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <https://www.pravo.gov.ru>

\* Иностранцы граждане, прибывшие в визовом (или безвизовом) порядке с миграционной картой, но без вида на жительство или разрешения на временное проживание.

\*\* Иностранцы граждане с разрешением на временное проживание.

\*\*\* Иностранцы граждане с постоянным видом на жительство.

Согласно положениям ст. 33 ФЗ № 115 иностранные граждане – нарушители законодательства Российской Федерации подвергаются ответственности в соответствии со ст. 18.8 КоАП РФ за нарушение правил въезда в Российскую Федерацию и пребывания (проживания, передвижения) в Российской Федерации, миграционного учета, а также со ст. 18.10 КоАП РФ – за трудовую деятельность в Российской Федерации без соответствующего разрешения.

Учитывая изложенное, следует согласиться с мнением А.Н. Маркова о том, что в структуру правового статуса иностранцев входят права, обязанности и юридическая ответственность [1].

В статье Р.И. Умеровой правовой статус иностранца представлен «общим, специальным и индивидуальным» [2]. По мнению автора, общий статус иностранного гражданина – это закрепленный Конституцией РФ статус любого лица в Российской Федерации, который не зависит от национальности, религиозных убеждений, социального положения и которому свойственны такие признаки, как стабильность, определенность, равенство прав, обязанностей и лиц перед законом.

В свою очередь, специальный статус иностранного гражданина фиксирует особенности положения некоторых категорий граждан (например, студент,

участник войны, бизнесмен и адвокат) и исполняемые ими специальные обязанности.

Индивидуальный статус иностранца характеризует определенное положение гражданина (например, пол, возраст, семейное положение, должность, профессиональный уровень, должность, стаж) с персонификацией его прав и обязанностей.

О.Д. Рахматшоевым и Н.А. Епанечниковой правовой статус иностранца раскрывается тремя видами режима:

– «национальным» – с уравниванием иностранцев в определенных областях с гражданами государства пребывания;

– «режимом наибольшего благоприятствования» – с предоставлением иностранцам в определенной области прав или с установлением в определенной области обязанностей граждан государства пребывания, наиболее выгодных в правовом плане;

– «специальным» с предоставлением иностранцу в какой-то области определенных прав или с установлением определенных обязанностей, отличающихся от установленных в этой области прав и обязанностей граждан государства пребывания [3].

По мнению Е.В. Осиночкиной, правовой режим иностранцев – это способ предоставления государством пребывания иностранным гражданам воз-

можностей для жизнедеятельности, а также прав, свобод и обязанностей [4, с. 129].

С учетом мнений М.В. Корепиной и Е.А. Моховой [5] можно сделать вывод о том, правовой режим иностранных граждан – это особый порядок правового регулирования общественных отношений в сочетании с правовыми средствами и способами, гарантиями и принципами для создания благоприятных условий удовлетворения интересов иностранных граждан – субъектов права на достижение оптимального социального порядка.

Таким образом, согласно отечественному законодательству в Российской Федерации иностранцам предоставляется национальный правовой режим с уравниванием иностранных граждан в правах и обязанностях с российскими гражданами и наделением их теми же правами, свободами и обязанностями, которыми обладают граждане Российской Федерации.

Вместе с тем, по мнению В.М. Кононенко и О.В. Притулиной, в Российской Федерации применяется и специальный режим с предоставлением иностранцам определенных прав и (или) установлением обязанностей. Например, граждане стран – членов СНГ пользуются в Российской Федерации многими правами, вытекающими из соглашений их государств с Российской Федерации [6].

В продолжение научного анализа административно-правового статуса иностранных граждан Р.И. Умеровой отмечено, что для возможности нести административную ответственность они должны обладать правоспособностью и дееспособностью [2] (то есть правосубъектностью) – способностью иметь административные права и нести административные обязанности.

По мнению Л.Л. Попова и М.С. Студеникиной, наличие административной правосубъектности является необходимым условием и основой для развития правоотношений в разных сферах государственного управления, а также единственным основанием нести административную ответственность за совершение в Российской Федерации правонарушения [7, с. 702-704].

К правонарушениям, совершаемым только иностранцами, относятся нарушения миграционного законодательства, например пребывание в Российской Федерации без документов, уклонение от выезда из Российской Федерации по истечении срока пребывания, нарушение правил транзитного проезда через территорию Российской Федерации, отсутствие разрешения на трудовую деятельность.

Следовательно, одним из условий возможности пребывания иностранцев в Российской Федерации является

соблюдение ими правопорядка и законов страны пребывания – Российской Федерации.

Иностранцев граждан, въехавших в Российскую Федерацию с нарушением правил, либо не имеющих документов на право пребывания (проживания) в Российской Федерации, либо уклонившихся от выезда из Российской Федерации по истечении срока пребывания (проживания), либо нарушивших правила проезда в транзитном режиме через территорию Российской Федерации, признают незаконно находящимися в Российской Федерации с привлечением их к установленной законом ответственности.

За нарушение миграционных правил законодательством Российской Федерации установлены и применяются административные наказания – предупреждение, административный штраф, административное выдворение за пределы Российской Федерации (принудительное и контролируемое перемещение иностранца через государственную границу Российской Федерации за ее пределы).

Помимо административного выдворения в законодательстве Российской Федерации предусмотрены еще два вида контролируемого принудительного перемещения иностранцев из Российской Федерации – депортация и реадмиссия, которая может при-

меняться к лицам без документов, удостоверяющих личность, в случае сообщения лицом, подлежащим реадмиссии, о его национальной принадлежности, о государстве, из которого оно въехало в Российскую Федерацию либо в котором оно проживало в последнее время по разрешительным документам [8, с. 75-76].

Следует принять во внимание выводы Э.А. Шариповой, что изучение правового положения иностранного гражданина способствует детальному пониманию содержания его правового статуса в Российской Федерации и разработке плана действий по устранению проблем с осуществлением его прав и свобод в Российской Федерации [9].

Кроме того, необходимо отметить, что государственные органы имеют особые отношения с иностранцами, поскольку обращения таких граждан в специализированные учреждения сопровождаются рядом проблем, в числе которых выступает языковой барьер и отсутствие знания российского менталитета.

Из положений Конституции Российской Федерации следует, что лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации, не могут обращаться ни в органы государственной власти, ни в органы местного самоуправления.

В научном исследовании Н.В. Бровка и С.А. Чернякова

отмечается, что в соответствии со ст. 33 Конституции Российской Федерации граждане, обладающие устойчивой связью с Российской Федерацией, могут обращаться в органы власти. По мнению авторов, проблемы могут возникнуть при необходимости подачи иностранным гражданином жалобы в случае применения к нему административного выдворения и депортации, так как при выдворении или депортации по решению суда иностранный гражданин помещается в специальное уч-

реждение временного содержания иностранных граждан и содержится там до момента его выдворения или депортации из Российской Федерации [10], что в свою очередь не позволяет иностранному гражданину обжаловать решение суда по действующему законодательству и, как следствие, влечет его высылку из Российской Федерации до принятия судом решения по его жалобе. Следует согласиться с авторами в том, что такая ситуация неприемлема для правового государства, в котором в каче-

стве одной из первоочередных задач провозглашена защита прав людей.

В заключение с учетом мнения К.М. Гренадерова [11] отметим, что деятельность правоохранительных органов по пресечению и предупреждению противоправных действий, совершаемых иностранными гражданами в Российской Федерации, будет существенна при условии практического применения теоретических основ законодательства о правовом положении иностранных граждан.

1. Марков А.Н., Проблемы правового положения иностранных граждан в Российской Федерации // Отечественная юриспруденция. 2018. № 3 (28). С. 32-35.
2. Умерова Р.И. Понятие и содержание административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства // Инновации. Наука. Образование. 2021. Т. 1. № 44. С. 346-352.
3. Рахматшоев О.Д., Епанечникова Н.А., Нарушения миграционного законодательства, режима пребывания в РФ и ответственность за них // Актуальные проблемы юридической науки и практики. 2017. С. 323-325.
4. Осиночкина Е.В. Конституционное право: учеб. пособие. Оренбург: ОГУ, 2012. 275 с.
5. Корепина М.В., Мохова Е.А., Правовое положение иностранцев в России // Моя профессиональная карьера. 2021. Т. 3. № 24. С. 191-196.
6. Кононенко В.М., Притулина О.В. Законодательство России о труде иностранных граждан // Вестник Екатеринбургского института. 2017. № 1 (37). С. 113-115.
7. Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной; 3-е изд. Москва: Норма, 2021. С. 736.
8. Мазанкина И.В. Правовое положение иностранных граждан на территории Российской Федерации. Последствия несоблюдения действующего российского законодательства // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2022. № 3 (238). С. 71-80.
9. Шарипова Э.А. Актуальные проблемы становления правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации // Правовое государство: теория и практика. 2013. № 1 (31). С. 41-49.
10. Бровко Н.В., Черняков С.А. Актуальные вопросы обеспечения правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства // Вестник БелЮИ МВД России. 2021. № 3. С. 70-75.
11. Гренадерова К.М. Актуальные проблемы порядка пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации // Форум молодых ученых. 2021. № 12 (64). С. 88-92.

Сведения об авторе:

Вальков Александр Петрович, старший преподаватель кафедры административного права и административной деятельности.

Ставропольский филиал Краснодарского университета МВД России.

e-mail: valkovalex1970@gmail.com

Россия, 355047, Ставрополь, проспект Кулакова, 43

## ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ПОРЯДКЕ ПРЕБЫВАНИЯ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В КОРОЛЕВСТВЕ НОРВЕГИЯ В СВЕТЕ КОНВЕНЦИИ О ПРАВАХ РЕБЕНКА

**Ванюшина И.Н.**  
старший преподаватель  
кафедры философии,  
и иностранных языков  
и гуманитарной  
подготовки сотрудников  
органов внутренних дел  
Тюменского института  
повышения квалификации  
сотрудников МВД России

[irinaonline@bk.ru](mailto:irinaonline@bk.ru)

В Законе Норвегии об иммиграции предусматривается возможность выдачи документов на пребывание иным членам семьи без соблюдения установленных правил, если это требуют серьезные гуманитарные соображения.

© Ванюшина И.Н., 2022

*Аннотация.* В статье рассматривается правовое регулирование пребывания несовершеннолетних иностранных граждан в Королевстве Норвегия. Тематика работы связана с поиском решения проблемы продления пребывания несовершеннолетних иностранных граждан в Российской Федерации при наличии таких оснований у их родителей. В качестве одной из моделей рассматривается иммиграционный режим несовершеннолетних в Норвегии – государстве-участнике Конвенции о правах ребенка. Автором проводится анализ законодательства Норвегии в части регулирования пребывания и проживания несовершеннолетних иностранных граждан, в том числе в случаях воссоединения семьи. Обращается внимание на наличие отдельного порядка пребывания и проживания для граждан стран Европейской экономической зоны.

*Ключевые слова:* воссоединение семьи, иммиграция, иммиграционный режим, миграция, миграционное право зарубежных стран, пребывание несовершеннолетних, проживание несовершеннолетних, семейная миграция.

Одним из вопросов миграционного законодательства в Российской Федерации длительное время оставалось регулирование времени пребывания несовершеннолетних иностранных граждан на территории Российской Федерации в случаях, когда предусмотрены основания продления срока временного пребывания их родителям (опекунам). Причина этого также заключалась в отсутствии в отечественном законодательстве специальных иммиграционных режимов для несовершеннолетних иностранных граждан.

При этом Конвенция о правах ребенка от 20 ноября

1989 г.\*, действующая для Российской Федерации\*\*, в статьях 9-11 содержит ряд гарантий, касающихся нахождения несовершеннолетних на территории государств пребывания их родителей. К наиболее важным следует отнести следующие:

а) государства-участники обеспечивают, чтобы ребенок не разлучался со своими родителями вопреки их желанию, за исключением случаев, когда компетентные органы,

\* Сборник международных договоров СССР. 1993. Выпуск XLVI.

\*\* См.: О ратификации Конвенции о правах ребенка: Постановление Верховного Совета СССР от 13 июня 1990 г. № 1559-1 // Ведомости ВСНД и ВС СССР. 1991. № 26. Ст. 497.

согласно судебному решению, определяют в соответствии с применимым законом и процедурами, что такое разлучение необходимо в наилучших интересах ребенка (ч. 1 ст. 9);

б) заявления ребенка или его родителей на въезд в государство-участник или выезд из него с целью воссоединения семьи должны рассматриваться государствами-участниками позитивным, гуманным и оперативным образом (ч. 1 ст. 10);

в) государства-участники принимают меры для борьбы с незаконным перемещением и невозвращением детей из-за границы (ч. 1 ст. 11).

Настоящие вопросы стали предметом обсуждения 30 марта 2021 г. на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям. По итогам заседания Совета Президентом Российской Федерации была отмечена необходимость проработки вопроса временного пребывания несовершеннолетних иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации, а также подписан Перечень поручений\*, в соответствии с которым МВД России провело оценку правового регулирования и

\* См.: Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям 30 марта 2021 г.: утв. Президентом Рос. Федерации 19 мая 2022 г. № 831-Пр // Президент России: сайт. URL: <http://www.kremlin.ru>

правоприменительной практики в части, касающейся продления срока временного пребывания в Российской Федерации несовершеннолетних иностранных граждан, родители (законные представители) которых имеют право на временное пребывание, временное и постоянное проживание в Российской Федерации. Указано на неотложность принятия мер по устранению выявленных недостатков и при необходимости представления предложений о внесении соответствующих изменений в законодательство Российской Федерации (п. 5).

Результатом проведенной работы стало принятие Федерального закона от 14 июля 2022 г. № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации», направленного на устранение пробелов регулирования правового положения несовершеннолетних иностранных граждан\*\*.

При принятии нормативных решений учитывался опыт регулирования правового статуса несовершеннолетних иностранных граждан государств, присоединившихся к Конвенции о правах ребенка от 20 ноября 1989 г. и принимающих в значительном количестве иностранных граждан, а также

\*\* Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. №29. Ст. 5324.

практика определения правового статуса несовершеннолетних иностранных граждан на территории Европейского союза, являющихся членами семьи граждан третьих государств, осуществляющих трудовую деятельность.

В связи с этим представляет интерес изучение правового регулирования иммиграционного статуса несовершеннолетних иностранных граждан в Королевстве Норвегия. Этот выбор обусловлен экономической и политической особенностью данного государства. С одной стороны, Королевство Норвегия, являясь государством Северной Европы, не входит в Европейский союз, но включена в Европейскую экономическую зону и является членом-учредителем Европейской ассоциации свободной торговли. С другой стороны, Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 г. была подписана Королевством Норвегия 26 июня 1990 г. и ратифицирована 8 января 1991 г.

В 2015 году Норвегия наряду с такими странами, как Швеция и ФРГ, стала государством Европы, активно принимающим иностранных граждан, ищущих убежище. В 2015 году иммиграционный прирост составил 31 тысячу человек. Изменение иммиграционной политики, в том числе иммиграционного законодательства привело к резкому снижению иммиграции в страну. Напри-

мер, в 2016 году количество иностранных граждан, прибывших в порядке вынужденной миграции, составило 2,5 тысяч человек с последующей тенденцией к снижению. Однако с 2016 года отмечается рост семейной иммиграции (в 2016 года составила – более 50 %), при этом 1/3 дел, связанных с иммиграцией, составляют вопросы воссоединения семьи, где принимающей стороной стали граждане Норвегии по рождению, а членами семьи – иностранные граждане. По данным Управления иммиграции Норвегии в 2020 году разрешение на воссоединение семьи или поселение с членом семьи в Норвегии получили более 8 тыс. граждан государств, не входящих в Европейский союз и Европейскую экономическую зону\*.

Следует согласиться с Г.А. Большаковым, что на примере Норвегии, Дании и Швеции можно выстраивать и анализировать теоретические модели идентичности и интеграционной политики в условиях массовых миграционных потоков и делать вывод о роли подобной системы в урегулировании процессов миграции [1, с. 4].

Правовое регулирование пребывания и проживания иностранных граждан и лиц без гражданства в Королев-

стве Норвегия осуществляется Законом от 15 мая 2008 г. № 35 «О въезде иностранцев в Королевство и их пребывании» (далее – Закон Норвегии об иммиграции). Последние изменения в части урегулирования статуса несовершеннолетних иностранных граждан были внесены в настоящий Закон 17 июня 2022 г., которые вступили в силу с 1 июля 2022 г.\*\*

Наибольший интерес в рассматриваемой сфере представляет глава 6 Закона Норвегии об иммиграции, регламентирующая отношения в сфере семейной иммиграции, под которой понимается законодательно установленный порядок иммиграции лица, желающего воссоединиться или наладить семейную жизнь с другим лицом\*\*\*. В Законе применитель-

\*\* Lovdata: Фонд правовой информации Норвегии: Официальный сайт. URL: <https://lovdata.no>

См.: О внесении изменений в закон Королевства Норвегия «О въезде иностранцев в Королевство и их пребывании» от 15 мая 2008 г. № 35 (в части осуществления надзора за пребыванием несопровождаемых несовершеннолетних, проживающих в центрах приема): закон Королевства Норвегия от 17 июня 2022 г. № 61 // Lovdata: Фонд правовой информации Норвегии: официальный сайт. URL: <https://lovdata.no>

\*\*\* Для лучшего понимания положений Закона Норвегии об иммиграции следует учитывать, что под разрешением на семейную иммиграцию понимается разрешение, выдаваемое гражданам третьих стран, которые являются или будут близкими родственниками гражданина Королевства Норвегии или иностранного гражданина, законно проживающего в Королевстве Норвегия.

но к лицу, законно пребывающему или проживающему в Королевстве Норвегия и имеющему основания выступать в качестве принимающей стороны (ходатайствовать об этом) используется понятие «спонсор» (от лат. sponsor – «поручитель»).

Пребывание и проживание несовершеннолетних иностранных граждан и лиц без гражданства регламентируется в отдельных статьях настоящей главы и образует следующий порядок:

1) заявитель, который является ребенком в возрасте до 18 лет, без супруга или партнера\*\*\*\*, имеет право на проживание, если оба родителя имеют или получают разрешение на проживание в Норвегии;

2) заявитель, являющийся ребенком в возрасте до 18 лет, не состоящий в браке, в том числе гражданском, имеет право проживания, если один из его родителей имеет разрешение на проживание, в том случае, когда это не противоречит интересам ребенка. Это требование распространяется в том числе на случаи единственного родителя или совместного воспитания. В случаях если ответственность родителей разделена (раздельное проживание), получение разрешения обусловлено согласием другого родителя, за исключением, когда это невозможно, или существуют особые причины,

\*\*\*\* Лицо, живущее в незарегистрированном браке.

\* Статистика и аналитика // Норвежское управление иммиграции (UDI): официальный сайт. URL: <https://www.udi.no>

указывающие на то, что разрешение на проживание должно быть предоставлено в любом случае. Если родитель ребенка-заявителя ранее состоял в нескольких браках, в которых родились или воспитывались дети, разрешение на проживание может быть предоставлено более чем одному ребенку, если они являются братьями и сестрами.

Вышеперечисленный порядок применяется к детям в возрасте до 18 лет, которые в соответствии с порядком, установленным законодательством иностранного государства, усыновлены или планируются быть усыновленными. В этом случае выдача разрешения на проживание проходит процедуру согласования в Министерстве по делам детей, молодежи и семьи Королевства Норвегия до того, как ребенок прибудет в Норвегию.

Заявитель в возрасте до 21 года, не состоящий в браке, являющийся гражданином государства, принявшего Европейскую социальную хартию от 18 октября 1961 г. № 035\*, имеет право проживать на территории Королевства Норвегия, если оба его родителя имеют разрешение на проживание.

На основе принципа воссоединения семьи родители детей в возрасте до 18 лет, проживающих в Королевстве Норвегия в порядке предостав-

ления убежища (в том числе массового пребывания в поисках убежища), имеют право на пребывание в Норвегии при условии совместного проживания с ребенком. В случае если заявитель является единственным родителем, то преимущественное право пребывания в Норвегии принадлежит тому родителю, который нес обязанности по воспитанию и развитию этого ребенка и с которым ребенок постоянно проживал в родной стране. Аналогичное правило устанавливается для братьев и сестер в возрасте до 18 лет, которые не состоят в браке, в том числе гражданском, и которые проживают со своими родителями или одним из тех, кому предоставлено право проживания.

В Законе Норвегии об иммиграции предусматривается возможность выдачи документов на пребывание иным членам семьи без соблюдения установленных правил, если это требуют серьезные гуманитарные соображения. При оценке того, следует ли предоставлять право на пребывание, основу составляют соображения иммиграционного регулирования. В делах, касающихся детей, первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка. При наличии особых причин допускается, что разрешение не может служить основанием для вида на жительство или что вид на жительство не дает пра-

во приступить к работе. Глава государства вправе издавать дополнительные правила.

В законе также содержатся основания отказа в предоставлении разрешения на проживание (пребывание) в Королевстве Норвегия в рамках воссоединения семьи. К ним относятся следующие случаи:

1) когда предоставление разрешения на проживание заявителю противоречит условиям вида на жительство спонсора;

2) лицо, на которое ссылаются, при подаче заявления не дает согласия на то, чтобы заявителю было предоставлено разрешение, или если существует вероятность того, что брак был заключен против воли одной из сторон;

3) семейная жизнь может вестись в иной безопасной стране, с которой семья в целом имеет более тесные связи, в том случае, когда спонсор:

а) проживает в качестве беженца;

б) проживает на основании разрешения, выданного ему в качестве перемещенного беженца;

в) проживает на территории Королевства Норвегии по причине экстренного массового прибытия.

Схожий порядок устанавливается при решении вопроса о продлении разрешения на проживание. В случае если ребенок находится на территории Королевства Норвегия и

\* Совет Европы: официальный сайт. URL: <https://rm.coe>

постоянно проживает с другим родителем, второму родителю, выполняющему обязанности по воспитанию и развитию ребенка, предоставляется (в дальнейшем, продлевается) разрешение на проживание в Королевстве Норвегия для общения с ребенком. Данное правило распространяется на ребенка в случаях, если его разрешение на проживание в Норвегии прекращено в связи с утратой разрешения на проживание родителем с которым он проживает постоянно. По этому основанию разрешение на проживание в Королевстве Норвегия может быть ему вновь предоставлено (восстановлено). В случае если по каким-либо причинам второй родитель, ходатайствующий о предоставлении разрешения на проживание в Норвегии, не соответствует требованиям иммиграционного законодательства, ему может быть предоставлено временное проживание на территории в Норвегии, при условии существования вероятности того, что необходимые требования будут выполнены в течение определенного периода, но не более одного года.

Во всех случаях Закон Норвегии об иммиграции требует выяснение мнения несовершеннолетнего. В соответствии со ст. 98 дети, достигшие 7-летнего и младшего возраста, способные сформировать собственное мнение, должны быть проинформированы о том, что

и им предоставлена возможность высказать свое мнение до того, как по делу, касающемуся ребенка, будет вынесено решение. Мнение ребенка учитывается в соответствии с его возрастом и развитием.

Особенностью регулирования отношений в сфере иммиграции, в том числе несовершеннолетних иностранных граждан, в Королевстве Норвегия является предоставление широких полномочий главе государства. Согласно Закону Норвегии об иммиграции главе государства предоставляются полномочия:

1) по установлению дополнительных правил, касающихся требований по предоставлению разрешения на проживание в Королевстве Норвегия;

2) определению отдельных исключений из оснований отказа в предоставлении разрешения на проживание;

3) определению более подробных правил, определяющих непрерывное проживание в Норвегии;

4) установлению допустимых оснований временного пребывания за пределами королевства;

5) принятию дополнительных положений о том, что является угрозами общественному порядку и безопасности.

При этом следует отметить частичную аналогию законодательства Российской Федерации. Например, в соот-

ветствии с ч. 2 ст. 4 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в целях обеспечения национальной безопасности, решения иных задач внутренней и внешней политики особенности правового положения отдельных категорий иностранных граждан, носящие временный характер, могут определяться указами Президента Российской Федерации\*.

Следует учитывать, что законодательство Норвегии предусматривает специальный режим пребывания на своей территории граждан стран – участников Европейской экономической зоны. Он заключается в предоставлении более льготного режима проживания на территории Королевства Норвегия сроком более 3 месяцев (в целях обучения, ведения бизнеса, работы в сфере услуг, в том числе образовательных, самозанятость).

В качестве основания проживания на территории государства устанавливается воссоединение семьи, т.е. возможность граждан стран Европейской экономической зоны пребывать на территории Норвегии, в случае если член их семьи – также гражданин государства Европейского

\* О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ; от 14 июля 2022 г. // Рос. газ. 2002. 31 июля; 2022. 22 июля.

экономического пространства – законно находится на территории Норвегии. Срок их проживания обусловлен сроком пребывания члена семьи (спонсора), к которому они прибыли. В случае отъезда члена семьи-спонсора из государства или его смерти члены семьи сохраняют право на проживание до тех пор, пока сами соответствуют требованиям пребывания в Норвегии. В любом случае дети спонсора и лицо, несущее обязанности по воспитанию ребенка, сохраняют право на проживание до тех пор, пока ребенок обучается в образовательной организации.

В случае если спонсор имеет вид на жительство в Норвегии, то настоящий порядок пребывания и проживания в Норвегии распространяется на членов его семьи, не являющихся гражданами государства, входящего в Европейскую экономическую зону.

При прекращении брачных отношений члены семьи, которые не являются гражданами стран Европейской экономической зоны, сохраняют право пребывания в Королевстве Норвегия, если:

а) длительность брачных отношений составляет не менее 3 лет, из них не менее 1 года – на территории Королевства Норвегия;

2) обязанность по воспитанию и развитию детей гражданина Европейской экономи-

ческой зоны по соглашению или решению суда возлагается на супруга, который не является гражданином государства Европейского экономического пространства;

3) существует особенно сложная ситуация, например когда супруг, не являющийся гражданином государства Европейской экономической зоны, или любой ребенок стали жертвой насилия или другого серьезного жестокого обращения в браке;

4) супруг, который не является гражданином государства Европейской экономической зоны по соглашению или решению суда посещает детей в Норвегии.

Члены семьи, являющиеся гражданами стран Европейской экономической зоны, которые проживали в Норвегии совместно с гражданином страны Европейской экономической зоны (спонсором) непрерывно не менее 5 лет, имеют право на постоянное проживание (вид на жительство) в Королевстве Норвегия.

Временное пребывание за пределами Королевства при определенных обстоятельствах допускается. Право на получение вида на жительство не предоставляется, если данное лицо пребывает за пределами Норвегии непрерывно более 2 лет.

При рассмотрении настоящего вопроса следует обратить внимание на допустимость

высылки иностранных граждан из Королевства Норвегия. В статье 122 Закона Норвегии об иммиграции устанавливается, что иностранные граждане, в том числе граждане стран Европейской экономической зоны, в том числе с видом на жительство, могут быть высланы за пределы Королевства Норвегия, когда того требуют соображения общественного порядка или безопасности. Основанием высылки является наличие или предположение наличия у иностранца обстоятельств, которые влекут за собой реальную, непосредственную и достаточно серьезную угрозу общественной безопасности. Ограничением высылки является несовершеннолетие гражданина страны Европейской экономической зоны, за исключением случаев, когда это абсолютно необходимо по соображениям общественной безопасности. Однако это не относится к случаям, когда высылка несовершеннолетнего необходима для защиты интересов ребенка.

В Законе Норвегии об иммиграции также устанавливается требование о том, что высылка из Норвегии должна быть пропорциональной мерой ответственности по отношению к иностранцу или членам его семьи. При оценке того, является ли высылка пропорциональной мерой, настоящий Закон устанавливает требование о том, что особое внимание

уделяется продолжительности пребывания лица в стране, его возрасту, состоянию здоровья, семейному положению, экономическому положению, социальной и культурной интеграции в стране и связи с родной страной. В делах, касающихся детей, первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка.

Подобное требование содержится в статье 126 Закона Норвегии об иммиграции, устанавливающей, что решение о депортации или аннулировании разрешения на пребы-

вание и проживание не может быть принято, если ввиду серьезности отношений и связи иностранца с Королевством Норвегия это будет несоразмерная мера по отношению к самому иностранцу или ближайшим членам его семьи.

Также следует отметить, что во всех случаях при рассмотрении вопроса о выдаче разрешения на пребывание и проживание несовершеннолетнего иностранного гражданина принимаются меры по предотвращению предоставления подложных сведений о родстве.

Например, в случаях сомнения в подлинности представляемых документов или подлинности указанных в них сведениях заявителям в целях определения их родства может быть предложено прохождение генетического тестирования (тестирование ДНК). По данным Управления иммиграции Королевства Норвегия, принятие данной меры позволило существенно сократить количество ложных заявлений об отцовстве\*.

\* Статистика и аналитика // Норвежское управление иммиграции (UDI): официальный сайт. URL: <https://www.udi.no>

1. Большаков Г.А. Кризис этнической идентичности и массовая миграция в странах Скандинавии: Норвегия, Дания, Швеция: автореф. дис. ... канд. полит наук. Санкт-Петербург, 2015. 24 с.

Сведения об авторе:

Ванюшина Ирина Николаевна, старший преподаватель кафедры философии, иностранных языков и гуманитарной подготовки сотрудников органов внутренних дел. Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России.

e-mail: [irinaonline@bk.ru](mailto:irinaonline@bk.ru)

Россия, 625049, Тюмень, ул. Амурская, 75

## О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ РЕАЛИЗАЦИИ ИНОСТРАННЫМИ ГРАЖДАНАМИ ПРАВА НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ТРУДОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ С УЧЕТОМ МЕР, ПРИНИМАЕМЫХ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ COVID-19

**Дутов П.О.**  
заместитель начальника  
Управления внешней  
трудовой миграции  
Главного управления  
по вопросам миграции  
МВД России

[po.dutov@mail.ru](mailto:po.dutov@mail.ru)

Одной из задач для достижения цели миграционной политики является совершенствование правовых, организационных и иных механизмов, регулирующих и обеспечивающих въезд в Российскую Федерацию и пребывание на ее территории иностранных граждан, способных благодаря своей трудовой деятельности, знаниям и компетенциям содействовать экономическому, социальному и культурному развитию Российской Федерации.

© Дутов П.О., 2022

*Аннотация.* Статья посвящена анализу нормативно-правовой базы, созданной в связи с проводимой органами публичной власти работой по противодействию распространению новой коронавирусной инфекции COVID-19. Исследован генезис принятых нормативных правовых актов с учетом динамики распространения инфекции и социально-экономических реалий. По итогам проведенного анализа выработаны предложения по совершенствованию механизмов регулирования реализации иностранными гражданами права на осуществление трудовой деятельности, в том числе «цифровизации» внешней трудовой миграции в Российской Федерации.

*Ключевые слова:* трудовая миграция, коронавирусная инфекция, иностранная рабочая сила, рынок труда, реестровая модель, цифровизация, иностранный работник, пандемия.

Для Российской Федерации в постсоветский период иммиграция является важнейшим ресурсом компенсации естественной убыли населения: именно за счет миграционного прироста преимущественно из республик СССР удалось компенсировать более 75 % естественной убыли населения (суммарный миграционный прирост составил около 9,8 миллиона человек). Российская Федерация входит в четверку стран-лидеров по приему иммигрантов после США и ФРГ [1].

С марта 2020 г. пандемия новой коронавирусной инфекции COVID-19 изменила существовавший образ жизни. До последнего времени

она являлась решающим фактором, имевшим наиболее значительное влияние на все социально-политические, экономические процессы, включая ситуацию в сфере внешней трудовой миграции.

Принятые меры, направленные на сохранение жизни и здоровья населения, снижение миграционной и социальной активности граждан в целях ликвидации угрозы распространения коронавирусной инфекции, привели к серьезным социально-экономическим изменениям в Российской Федерации.

Весной 2020 г. приостановили либо прекратили свою деятельность большинство организаций и предприятий сферы

услуг и туризма, отдельных секторов добывающей промышленности, транспортной отрасли, развлечений, торговли, организации питания и многие другие, не связанные с обеспечением жизнедеятельности населения и здравоохранением.

В этих условиях граждане, работающие на предприятиях малого и среднего бизнеса, индивидуальные предприниматели и самозанятые граждане находились в вынужденных отпусках, в основном не оплачиваемых, либо были лишены возможности трудиться.

Одновременно с этим в разы вырос уровень безработицы ввиду невозможности многих организаций и индивидуальных предпринимателей содержать прежний штат работников.

Традиционные миграционные потоки оказались под воздействием реализуемых Российской Федерацией и иными государствами мер по пресечению распространения новой коронавирусной инфекции.

В связи с введенными ограничениями на международное транспортное сообщение иностранные граждане, намеревавшиеся реализовать свое право на осуществление трудовой деятельности в Российской Федерации, не смогли прибыть к местам работы. Одновременно с этим достаточно большое число иностранных граждан не смогли выехать на родину, прибыв в Российскую Федерацию с туристическими,

частными, деловыми и иными целями.

При этом необходимо отметить, что решение вопросов социально-экономического развития Российской Федерации в современных условиях неразрывно связано с необходимостью привлечения иностранных специалистов, способных, с одной стороны, привнести необходимые знания и умения, с другой – заместить невостребованные российскими гражданами вакансии на рынке труда, в том числе с учетом отмечаемых некоторыми учеными [2] демографических трудностей.

В этих неординарных условиях предстояло найти решения по широкому кругу сложных вопросов.

В целях обеспечения безопасности государства, защиты здоровья населения, нераспространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации и регулирования миграционных потоков Правительством Российской Федерации было издано распоряжение от 16 марта 2020 г. № 635-р о временном ограничении с 18 марта 2020 г. въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан и временном приостановлении оформления и выдачи виз и приглашений\*.

Например, более чем за 2 года действия настояще-

\* О временном ограничении въезда в Российскую Федерацию иностранных

го распоряжения в него было внесено 60 изменений. И если в его первоначальной редакции устанавливался запрет на прием документов, оформление и выдачу разрешений на привлечение и использование иностранных работников и разрешений на работу иностранным гражданам, находящимся за пределами Российской Федерации, то в настоящее время сформирована нормативная правовая база, предусматривающая допуск специалистов, участвующих в проведении наладки и технического обслуживания оборудования иностранного производства, а также иностранных граждан, привлекаемых к трудовой деятельности в качестве высококвалифицированных специалистов и членов их семей.

По мере снятия ограничений и восстановления привычной жизни возник вопрос организации въезда в Российскую Федерацию отдельных категорий иностранных граждан. Разработка алгоритмов прибытия таких лиц с учетом необходимости соблюдения карантинных мер, а также порядка взаимодействия государственных органов, организаций и граждан, участвующих в этом

граждан и лиц без гражданства и временном приостановлении оформления и выдачи виз и приглашений: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 16 марта 2020 г. № 635-р; ред. от 14 июня 2022 г. // Правительство России: официальный сайт. URL: <http://government.ru>

процессе, вошли в актуальную повестку дня.

Оперативным штабом по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации 14 января 2021 г. утвержден алгоритм действий по привлечению в экономику Российской Федерации иностранных граждан\* (далее – Алгоритм), который представляет собой дополнительный механизм реализации иностранными гражданами права на осуществление трудовой деятельности в пандемийный период в целях обеспечения рабочей силой отечественных работодателей. Он предусматривает формирование списков иностранных граждан, которые могут въехать в Российскую Федерацию для осуществления трудовой деятельности.

Алгоритм распространяет свое действие на работодателей, которые готовы понести финансовые затраты при обеспечении гарантий по доставке иностранных граждан к месту работы и их возврату в страну постоянного проживания по завершении работы, по проведению карантинных мероприятий и организации

\* По вопросу привлечения иностранных граждан для осуществления трудовой деятельности в сфере строительства: письмо Минстроя России от 12 марта 2021 г. № 9572-ИФ/07. Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

проживания иностранных граждан на весь срок привлечения, включая оказание медицинской помощи.

Учитывая большую потребность малого и среднего бизнеса в привлечении иностранных работников, первоначальная редакция алгоритма претерпела изменения. В нее были внесены поправки\*\*, упрощающие порядок привлечения иностранной рабочей силы, прежде всего для сезонных сельскохозяйственных работ.

Так, внесенные поправки предусматривают возможность централизованной подачи заявки «головной компанией» группы компаний в интересах других компаний, входящих в указанную группу; снижение критериев по численности и доходу работодателя (от 101 человека и доходом от 800 млн рублей); возможность нераспространения критериев на работодателей при условии, что привлечение иностранных работников осуществляется в рамках межправительственных соглашений об организованном наборе.

С иностранных граждан, включенных в списки, формируемые в соответствии с Алгоритмом, сняты ограничения

\*\* О направлении новой редакции алгоритма действий по привлечению в экономику Российской Федерации иностранных граждан: письмо Минтруда России от 14 сент. 2021 г. № 16-4/10/П-6896. Документ официально опубликован не был // Там же.

на въезд в Российскую Федерацию, оформление и выдачу документов, необходимых для осуществления трудовой деятельности в Российской Федерации\*\*\*.

По состоянию на 6 мая 2022 г. на портал «Работа в России» поданы заявки в отношении 111,9 тыс. иностранных граждан, из которых одобрены 64,6 тыс.

В настоящее время Российская Федерация постепенно возобновляет международные пассажирские перевозки – открыто сообщение с 103 странами.

Например, с 20 сентября 2020 г. сняты ограничения на въезд для граждан Республики Казахстан, Республики Киргизия и Республики Беларусь, с 3 февраля 2021 г. – для граждан Азербайджанской Республики и Республики Армения, с 31 марта 2021 г. – для граждан Республики Таджикистан и Республики Узбекистан.

Таким образом, граждане всех государств ЕАЭС в настоящее время имеют возможность беспрепятственного въезда в Российскую Федерацию, в том числе в целях реализации ими права на осуществление трудовой деятельности.

\*\*\* О внесении изменений в распоряжения Правительства РФ от 16 марта 2020 г. № 635-р и от 27 марта 2020 г. № 763-р: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 16 февр. 2021 г. № 372-р: утратило силу // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

Легально находящиеся на территории Российской Федерации граждане Республики Таджикистан, Республики Узбекистан, Азербайджанской Республики в целях реализации ими указанного права вправе обратиться за оформлением патента на осуществление трудовой деятельности (в порядке, определенном статьей 13.3 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»<sup>\*</sup>).

Как уже было отмечено выше, в связи с высокими темпами распространения инфекции с учетом закрытия иностранными государствами своих государственных границ и международного сообщения часть иностранных граждан, находившихся в Российской Федерации, были лишены возможности своевременного выезда по окончании разрешенного срока временного пребывания (проживания), в том числе по окончании осуществления трудовой деятельности.

В связи с этим был принят Указ Президента Российской Федерации от 18 апреля 2020 г. № 274<sup>\*\*</sup>, предусматривающий

принятие дополнительных мер по урегулированию правового статуса иностранных граждан, находящихся в Российской Федерации.

В частности, с 15 марта по 15 июня 2020 г. иностранным гражданам, находящимся на территории Российской Федерации и не имеющим разрешение на работу или патент, была предоставлена возможность осуществления трудовой деятельности без получения таких документов.

Одновременно с этим работодателям и заказчикам работ (услуг) при условии выполнения ими установленных ограничений и иных мер, направленных на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, предоставлялось право в порядке, определенном законодательством Российской Федерации, привлекать и использовать в качестве работников иностранных граждан, не имеющих разрешительных документов на право осуществления трудовой деятельности (разрешений на работу или патентов).

Согласно положениям настоящего указа в отношении иностранных граждан также не принимались решения о не-

желательности их пребывания (проживания), об административном выдворении за пределы Российской Федерации, о депортации или передаче иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, об аннулировании ранее выданных разрешений на работу и патентов.

Указ Президента Российской Федерации от 18 апреля 2020 г. № 274 позволил всем иностранным гражданам, законно находящимся на территории Российской Федерации либо легализовавшим в установленном порядке свое пребывание, временно оставаться и работать в России. Владельцам патентов, попавшим в сложную жизненную ситуацию, в том числе потерявшим работу, была предоставлена возможность не платить авансовые платежи по налогу на доходы физических лиц, причем сам патент оставался действительным и, более того, продлевался на 3 месяца. Также была предоставлена возможность работы на законных основаниях тем иностранцам, которые находились в Российской Федерации с иными, отличными от рабочих целями визита.

Следует отметить, что на протяжении ряда лет до пандемии потребность российского рынка труда в иностранной рабочей силе находилась при-

\* О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ: от 14 июля 2022 г. // Рос. газ. 2002. 31 июля; 2022. 22 июля.

\*\* О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без граждан-

ства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19): указ Президента Рос. Федерации от 18 апр. 2020 г. № 274 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

мерно на одном уровне. При этом происходило замещение гражданами государств СНГ (в первую очередь ЕАЭС) доли рынка, занимаемой иностранными гражданами, пребывающими в визовом порядке.

Данные процессы крайне слабо поддавались государственному регулированию, ключевую роль в формировании рынка труда приобрели «серые» схемы занятости, роль государственных органов и регионов сводилась, как правило, только к установлению квот на число разрешений на работу и надбавочного коэффициента налога на доходы физических лиц для патентов, чем создавалась благоприятная среда для «теневого» трудоустройства.

Новые обстоятельства побудили часть иностранных граждан, прежде находившихся в теневом секторе экономики, изъявить желание оформить разрешительные документы на право осуществления трудовой деятельности и оплачивать установленные налоги и сборы.

Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 2020 г. № 392 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 18 апреля 2020 г. № 274 "О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфек-

ции (COVID-19)"»\* с 16 июня 2020 г. для осуществления трудовой деятельности иностранным гражданам предписано получать разрешение на работу или патент с соответствующей уплатой авансовых платежей по налогу на доходы физических лиц.

При этом иностранным гражданам было предоставлено право обращения с заявлением о выдаче (продлении, переоформлении) разрешения на работу и патента независимо от цели въезда в Российскую Федерацию.

Кроме того, в период с 16 июня 2020 г. по 15 июня 2021 г. включительно все иностранные граждане, прибывшие в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, были вправе обратиться с заявлением о выдаче (переоформлении) патента без учета требований к срокам подачи соответствующих документов.

Одновременно с этим продлялось действие положения о непринятии решений о нежелательности пребывания

\* О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 18 апреля 2020 г. № 274 «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»: указ Президента Рос. Федерации от 15 июня 2020 г. № 392 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

(проживания), об административном выдворении, о депортации или передаче иностранному государству иностранных граждан, об аннулировании ранее выданных документов.

Таким образом, все граждане Республики Таджикистан, Республики Узбекистан, Азербайджанской Республики, Республики Молдова и Украины, находившиеся в Российской Федерации и имевшие неурегулированный миграционный статус, либо не переоформившие в установленный срок имевшиеся патенты, либо прибывшие с иными, отличными от работы целями визита, имели возможность беспрепятственно и без штрафных санкций оформить (переоформить) патент.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 2021 г. № 364\*\* на срок с 16 июня до 31 декабря 2021 г. были продлены указанные выше положения, установленные Указом Президента Российской Федерации от 18 апреля 2020 г. № 274.

За иностранными гражданами, прибывшими в Российскую Федерацию в порядке, не

\*\* О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в период преодоления последствий распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19): указ Президента Рос. Федерации от 15. июня 2021 г. № 364 // Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru>

требуемом получения визы, до 31 декабря 2021 г. сохранялось право на подачу заявления о выдаче (переоформлении) патента без учета требований к установленному сроку подачи документов для его оформления и к заявленной цели визита.

Для работодателей, получивших разрешение на привлечение и использование иностранных работников, при условии выполнения установленных ограничений и иных мер, направленных на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, продлевалась возможность обращения с заявлением о выдаче (продлении) разрешения на работу иностранному гражданину, прибывшему в Российскую Федерацию в порядке, требующем получения визы, без учета требований к заявленной цели визита.

Для продолжения трудовой деятельности иностранными гражданами, ранее получившими разрешения на работу с учетом квот, в рамках реализации положений Указа Президента Российской Федерации от 18 апреля 2020 г. № 274 работодателям необходимо было оформить таким иностранным гражданам новые разрешения на работу на любой срок до 31 декабря 2021 г. включительно. При этом новые разрешительные документы выдавались в зачет квот, согласно которым были оформлены предыдущие разрешения на работу.

Кроме того, настоящим Указом установлено, что до 31 декабря 2021 г. иностранные граждане, являющиеся гражданами государств – участников Евразийского экономического союза, вправе заключать трудовые или гражданско-правовые договоры без учета требований к заявленной цели визита.

Одновременно с этим Указом установлено право на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности до истечения сроков действия трудовых или гражданско-правовых договоров, выданных патентов или разрешений на работу.

В то же время с 16 июня 2021 г. возобновилось применение положений законодательства, касающихся аннулирования ранее выданных иностранным гражданам разрешений на работу либо патентов.

При этом в отношении высококвалифицированных специалистов Указом введено ограничение на применение в их отношении основания для аннулирования разрешения на работу, предусмотренного подпунктом 9 пункта 9 статьи 18 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», с 16 июня 2021 г. до истечения 90 суток с даты снятия введенных Российской Федерацией временных ограничений на транс-

портное сообщение с иностранными государствами.

20 мая 2022 г. распоряжением Правительства Российской Федерации № 1253-р утвержден перечень иностранных государств, в отношении которых сняты введенные Российской Федерацией временные ограничения на транспортное сообщение\*.

Вместе с тем согласно пункту 12 статьи 13.2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»\*\* разрешение на работу высококвалифицированному специалисту выдается на срок действия заключенного им трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с привлекающим его работодателем или заказчиком работ (услуг), но не более чем на 3 года.

В свою очередь, для продления срока действия разрешения на работу высококвалифицированному специалисту работодатель или заказчик работ (услуг) не позднее чем

\* Об утверждении перечня иностранных государств, в отношении которых сняты введенные Российской Федерацией временные ограничения на транспортное сообщение: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 20 мая 2022 г. № 1253-р // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

\*\* О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ.

за 30 дней до окончания срока действия такого разрешения должен обратиться в МВД России или его уполномоченный территориальный орган с установленным комплектом документов.

При этом получение разрешения на работу без участия высококвалифицированно-го специалиста невозможно. С учетом длительного действия указанного положения указа высока вероятность, что значительная часть иностранных граждан со временем лишится статуса высококвалифицированного специалиста, так как действующим законодательством не предусмотрено продление срока действия разрешений на работу с истекшим сроком действия.

Таким образом, на сегодняшний день процессу привлечения иностранных граждан к трудовой деятельности возвращена процедура регулирования, присущая ему в период, предшествовавший распространению коронавирусной инфекции (COVID-19).

Проведенные в 2020-2021 годах мероприятия по противодействию новой коронавирусной инфекцией (COVID-19) показывают не только готовность подразделений по вопросам миграции выявлять нарушения законодательства при реализации иностранными гражданами права на трудовую деятельность, но и оказывать содействие послед-

ним в урегулировании их правового положения, создании условий для реализации ими такого права, что влечет за собой реальное снижение уровня незаконной трудовой миграции [3, с. 27].

Например, количество оформленных подразделениями по вопросам миграции за 2021 год патентов составило 2 млн 221,8 тыс. (за 2020 год – 1 млн 132,5 тыс.; + 96,2 %), за 4 месяца 2022 года – 682,0 тыс. патентов (АППГ – 359,7 тыс.; + 89,6 %).

За 2021 год оформлено также 93,0 тыс. разрешений на работу (2020 год – 62,6 тыс.; + 48,4 %), за 4 месяца 2022 г. – 29,3 тыс. разрешений на работу (АППГ – 22,4 тыс.; + 30,8 %).

Кроме того, подразделениями по вопросам миграции в течение 2021 года обеспечен прием 584,6 тыс. уведомлений о заключении трудовых (гражданско-правовых) договоров с гражданами стран ЕАЭС (АППГ – 442 тыс.; + 32,2 %), за 4 месяца 2022 г. – 194 тыс. таких уведомлений (АППГ – 180 тыс.; + 7,8 %).

Вместе с тем опыт преодоления последствий пандемии свидетельствует о необходимости развития механизмов регулирования внешней трудовой миграции, которые, обеспечивая санитарно-эпидемиологическую безопасность, с одной стороны, способствовали бы замещению россиянами части вакансий на рынке труда, а с другой стороны, не привели к

тому, чтобы в сложный период восстановления экономики после введения карантинных мер предприятия не столкнулись с нехваткой трудовых ресурсов, поскольку в ряде отраслей и видов деятельности потребность в работниках не может быть обеспечена исключительно за счет российских граждан.

Необходимо отметить, что в 2018 году Президентом Российской Федерации В.В. Путиным утверждена Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы\*, в которой определено, что целью миграционной политики является создание миграционной ситуации, способствующей решению задач, в том числе в сфере социально-экономического, пространственного и демографического развития страны, повышения качества жизни ее населения, обеспечения безопасности государства, защиты национального рынка труда.

Одной из задач для достижения названной цели миграционной политики является совершенствование правовых, организационных и иных механизмов, регулирующих и обеспечивающих въезд в Российскую Федерацию и

\* Перечень поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики на 2019-2025 годы: утв. Президентом Российской Федерации 6 марта 2020 г. № Пр-469 // Президент России: официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru>

пребывание на ее территории иностранных граждан, способных благодаря своей трудовой деятельности, знаниям и компетенциям содействовать экономическому, социальному и культурному развитию Российской Федерации.

В целях координации деятельности государственных органов по вопросам реализации Концепции и оказания им содействия в реализации указанных вопросов Президентом Российской Федерации образована рабочая группа\*.

Результатом деятельности рабочей группы по реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации явились предложения по реформированию миграционных режимов и института гражданства Российской Федерации, которые стали основой перечня поручений Президента Российской Федерации\*\*, предусматривающего, в частности, закрепление унифицированного порядка осуществления трудовой деятельности в Российской Федерации ино-

\* О рабочей группе по реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы: распоряжение Президента Рос. Федерации от 6 марта 2019 г. № 58-рп // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

\*\* Перечень поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики на 2019-2025 годы: утв. Президентом Рос. Федерации 6 марта 2020 г. № Пр-469.

странными гражданами, основанного на уплате ими авансовых платежей по налогу на доходы физических лиц.

В развитие предложений по реформированию миграционных режимов и института гражданства Российской Федерации разработан План мероприятий по реализации в 2020-2022 годах Концепции\*\*\*, в ходе исполнения которого предусмотрена в том числе модернизация механизмов регулирования трудовой миграции, а также информатизация системы государственного управления в сфере миграции.

Комплекс мероприятий в частности, направлен на создание единой информационной платформы, содержащей сведения об иностранных гражданах, которая обеспечит предоставление государственных услуг, а также взаимодействие между гражданами, организациями и государственными органами в электронном виде. На ее основе станет возможно внедрить персонализированные информационные сервисы (личный кабинет, рассылка уведомлений в мобильном приложении).

Как было отмечено Президентом Российской Федера-

\*\*\* О плане мероприятий по реализации в 2019-2021 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 22 февр. 2019 г. № 265-р // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

ции В.В. Путиным в ежегодном послании Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 г.\*\*\*\*, необходимо «запустить гибкий механизм экспериментальных правовых режимов для разработки и внедрения в России новых технологий, наладить современное регулирование оборота больших данных».

Задача аналогичного характера определена Правительству Российской Федерации в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»\*\*\*\*\*, в соответствии с которым в целях осуществления прорывного научно-технологического и социально-экономического развития Российской Федерации Правительству Российской Федерации при реализации совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» надлежит обеспечить в 2024 году внедрение

\*\*\*\* Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 15 янв. 2020 г. // Рос. газ. 2020. 16 янв.

\*\*\*\*\* О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: указ Президента Рос. Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 // Президент России: официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru>

цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления и оказания государственных услуг, в том числе в интересах населения и субъектов малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей.

При модернизации механизмов регулирования трудовой миграции необходимо решить вопрос по закреплению единого порядка реализации иностранными гражданами права на осуществление трудовой деятельности.

Такой подход может быть осуществлен на основе двух электронных реестров – работников и привлекающих их работодателей. Иностранцы граждане, независимо от порядка въезда, смогут работать в Российской Федерации на основании ежемесячно уплачиваемых авансовых платежей и при этом состоять в реестре работников. Работодатели, в свою очередь, для привлечения иностранной рабочей силы будут состоять в реестре работодателей.

В качестве положительных аспектов, безусловно, следует отметить, что указанный

механизм позволит решить такие задачи, как защита прав и интересов самих иностранных граждан, пополнение доходной части бюджетов субъектов Российской Федерации в виде налоговых отчислений и иных обязательных платежей.

Отказ от выдачи бумажных разрешительных документов позволит существенно экономить на бланочной продукции, юридически значимый документооборот станет электронным и, соответственно, менее затратным.

Реестровая модель делает удобным взаимодействие заявителей с МВД России, позволит сформировать механизмы эффективной обратной связи, сведет к нулю коррупционные риски.

Внедрение государственных электронных сервисов в миграционной сфере в привязке к аккаунту иностранного гражданина в государственной информационной системе, через личный кабинет и мобильное приложение позволит повысить эффективность государственного контроля в сфере миграции, создать дополнительные условия для трудоустройства российских

граждан, более полно и объективно оценить потребность легальных российских работодателей в иностранной рабочей силе, в том числе ее отраслевое и территориальное распределение, спрогнозировать налоговые поступления, сократить незаконную занятость мигрантов.

Кроме того, цифровизация внешней трудовой миграции является одним из наиболее актуальных вопросов международной повестки в целях создания и развития механизмов организованного привлечения иностранных работников.

Государства выезда и государства трудоустройства должны вместе и сообща решать вопросы обеспечения безопасности и контроля процессов, связанных с временной трудовой деятельностью, включая принятие мер для поддержки своих граждан при необходимости своевременного их возвращения на родину.

По мнению автора, предложенные подходы обеспечат надежную защиту прав граждан, безопасность миграционных процессов, а также санитарно-эпидемиологическое здоровье населения.

1. Рязанцев С.В., Храмова М.Н., Гневашева В.А. Международная миграция в период COVID-19 // Научный дайджест. 2022. № 2 (7) // Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»: сайт. URL: <https://www.hse.ru>
2. Волох В.А., Суворова В.А., Володин Е.В. Управление процессами внешней трудовой миграции: учебник для подготовки бакалавров по направлению 41.03.04 Политология / Министерство науки и высшего образования Российской Федерации; Государственный университет управления; Институт государственного управления и права. Москва: ГУУ, 2021. 210 с.

3. Дутов П.О. Конституционно-правовое регулирование внешней трудовой миграции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2021. 30 с.

Сведения об авторе:

Дутов Павел Олегович, заместитель начальника.

Управление внешней трудовой миграции Главного управления по вопросам миграции МВД России.

e-mail: po.dutov@mail.ru

Россия, 101000, Москва, Чистопрудный бульвар, 12 а, стр. 1

## РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛОЖЕНИЙ СТАТЬИ 32 КОНВЕНЦИИ О СТАТУСЕ БЕЖЕНЦЕВ 1951 ГОДА В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



**Иванова С.И.**  
начальник кафедры  
административной  
деятельности органов  
внутренних дел  
Тюменского института  
повышения квалификации  
сотрудников МВД России,  
кандидат юридических  
наук, доцент

[Ivanova-svetaa@mail.ru](mailto:Ivanova-svetaa@mail.ru)

*Ввиду особенностей социально-правового статуса уровень социальной защиты беженцев в Российской Федерации нельзя определить как удовлетворительный.*

© Иванова С.И., 2022

*Аннотация.* В статье представлен ряд научных подходов к совершенствованию механизма реализации конвенционного права на въезд в другую страну беженца (лица, лишённого убежища) в контексте статьи 32 Конвенции о статусе беженцев 1951 года. Автором предложены законодательные меры реагирования в отношении указанной категории граждан; определены способы расширения возможностей государственных органов по применению мер реагирования в отношении лиц, уклоняющихся от выезда после принятия решения о нежелательности их пребывания (проживания) в Российской Федерации.

*Ключевые слова:* беженцы; лицо, лишённое убежища; Конвенция о статусе беженцев; конвенционное право на въезд; принцип невысылки.

В Российской Федерации в случае нарушения миграционного законодательства предусматривается возможность ограничения прав иностранных граждан пребывать на территории Российской Федерации, в частности принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, представляющего угрозу государственной безопасности или общественному порядку, даже если он законно находится на территории государства, например, при наличии у него убежища.

Согласно смыслу п. 3 ст. 32 Конвенции о статусе беженцев 1951 года (далее – Конвенция 1951 года)\* договаривающи-

еся государства будут представлять беженцам (лишённым убежища), высылаемым по решению суда «по соображениям государственной безопасности или общественного порядка» достаточный срок для получения законного права на въезд в другую страну, сохраняя за собой право применять в течение этого срока такие меры внутреннего характера, которые они сочтут необходимыми.

В данном случае ставится под сомнение добросовестная реализация такой обязанности. Вместе с тем категория достаточности также способствует злоупотреблению со стороны исполнителя в силу своей неопределённости.

По мнению директора Департамента международной защиты Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев Э. Феллера, Конвенция 1951 года является осно-

\* Бюллетень международных договоров. 1993. № 9.

вополагающим документом по защите беженцев, единственным истинным универсальным инструментом, излагающим фундаментальные принципы, на которых должна строиться международная защита беженцев. Эти принципы включают положение о недопустимости возвращения беженцев, подвергающихся преследованию, или тех, кому угрожает преследование (принцип невысылки) [1, с. 21-22].

В Российской Федерации нормативную основу регулирования вынужденной миграции в первую очередь образует Конвенция 1951 года совместно с Протоколом от 1967 года, Конституция Российской Федерации, Соглашение стран СНГ от 24 сентября 1993 г. «О помощи беженцам и вынужденным переселенцам»\*, Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах»\*\* (далее также – Закон о беженцах), Постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2001 г. № 274 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации»\*\*\*, Административный регламент Министерства

\* Бюллетень международных договоров. 1995. № 5.

\*\* О беженцах: федер. закон от 19 февр. 1993 г. № 4528-1: ред. от 14 июля 2022 г. // Рос. газ. 1993. 20 марта; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru>

\*\*\* Рос. газ. 2001. 28 апр.

внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по рассмотрению ходатайств о признании беженцем на территории Российской Федерации и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации, утвержденный приказом МВД России от 11 июня 2019 г. № 376\*\*\*\*, и др.

Следует согласиться с точкой зрения исследователей, утверждающих, что нормальное развитие современного общества возможно только при наличии действенной системы социальной защиты человека в условиях негативных жизненных обстоятельств, возникших не по воле человека, преодоление которых без помощи со стороны государства невозможно [2, с. 72].

Следуя логике законодательства Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства, пребывающие на территории Российской Федерации в поиске статуса беженца, не могут быть высланы за ее пределы, поскольку находятся на территории государства на законных основаниях. Однако в случае отказа в рассмотрении ходатайства либо статуса беженца они обязаны покинуть территорию Российской Федерации. При отказе добровольно

\*\*\*\* Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

покинуть Российскую Федерацию в установленные сроки иностранные граждане и лица без гражданства подвергаются депортации. Некоторые авторы полагают, что данное положение противоречит нормам конвенционного права о невысылке, закрепленным в международных нормативных правовых документах [3, с. 56]. Сложно согласиться с аналогичной точкой зрения, поскольку выдача уведомления об отказе в рассмотрении ходатайства по существу либо принятие решения об отказе в признании беженцем в каждом случае аргументированы и имеют на то законное основание, соответственно, решение федерального органа исполнительной власти следует считать правомерным. В таком случае либо у иностранного гражданина или лица без гражданства отсутствует законное основание нахождения на территории Российской Федерации, либо иностранному гражданину или лицу без гражданства необходимо заявить о других основаниях для проживания на территории Российской Федерации.

Положения ст. 32 Конвенции 1951 года о возможности прекращения статуса беженца в законодательстве Российской Федерации отражены только в пп. 1 п. 2 ст. 9 Закона о беженцах, закрепляющем такие последствия в случае, если лицо осуждено

по вступившему в силу приговору суда за совершение преступления на территории Российской Федерации. Следует согласиться с Т.А. Прудниковой, что такой подход не соответствует общепринятой концепции, согласно которой лицо лишается статуса беженца не по причине совершения какого-либо правонарушения, а ввиду установления обстоятельств, свидетельствующих о невозможности принятия решения о предоставлении такого статуса изначально [4, с. 198].

По мнению А.М. Грачевой, к наиболее существенным недостаткам Закона о беженцах относятся непоследовательность реализации принципа невысылки и отсутствие социальных гарантий для большей части беженцев. Автор предлагает распространить принцип невысылки на все категории беженцев [5, с. 298].

Ввиду особенностей социально-правового статуса уровень социальной защиты беженцев в Российской Федерации нельзя определить как удовлетворительный. Контроль за соблюдением прав беженцев отсутствует, это обуславливает нарушение их прав и интересов.

Так, в научной литературе неоднократно высказывалось предложение о том, что в соответствии с положением Конвенции 1951 года о статусе беженцев целесообразно

предусмотреть исключение из принципа невысылки лиц, пребывание которых на территории Российской Федерации угрожает национальной безопасности [6, с. 162; 7, с. 132].

Согласно п. 1 ст. 10 Закона о беженцах лицо, ходатайствующее о признании его беженцем или признанное беженцем либо утратившее статус беженца или лишенное статуса беженца, не может быть возвращено против его воли на территорию государства своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства) при сохранении в данном государстве обстоятельств, предусмотренных пп. 1 п. 1 ст. 1 Закона о беженцах.

Таким образом, гарантии прав беженцев в Российской Федерации шире принципа невозвращения, установленного ст. 32 Конвенции 1951 года, поскольку не содержат исключения в виде «соображений государственной безопасности или общественного порядка», поскольку без утраты статуса беженца они не установлены.

Кроме того, п. 5 ст. 10 предусматривает, что лицо, получившее уведомление об отказе в рассмотрении ходатайства по существу или об отказе в признании беженцем, либо лицо, получившее уведомление об утрате статуса беженца или о лишении статуса беженца по обстоятельствам, предусмотренным п. 1 и подп. 2 п. 2

ст. 9 настоящего Федерального закона, и использовавшее право на обжалование решения об отказе в рассмотрении ходатайства по существу или об отказе в признании беженцем либо решение об утрате статуса беженца или о лишении статуса беженца в соответствии с настоящей статьей, обязано покинуть территорию Российской Федерации совместно с членами семьи в течение трех рабочих дней со дня получения уведомления об отказе на жалобу при отсутствии у данных лиц иных законных оснований для пребывания на территории Российской Федерации.

В то же время ч. 3 ст. 32 Конвенции 1951 года закрепляет, что договаривающиеся государства будут предоставлять таким беженцам достаточный срок для получения законного права на въезд в другую страну. Трехдневный срок вряд ли можно назвать достаточным. Например, в Республике Франция такой срок составляет тридцать дней.

При этом меры принуждения, которые могут быть применены к лицам, не выполняющим обязанность покинуть территорию Российской Федерации в течение трех рабочих дней, не установлены, несмотря на то, что возможность их применения определена ч. 3 ст. 32 Конвенции 1951 года.

Депортация предусмотрена лишь в отношении лица, лишенного статуса беженца

или временного убежища в связи с его осуждением за совершение преступления на территории Российской Федерации. Такое лицо подлежит выдворению (депортации) за пределы территории Российской Федерации после отбытия наказания, если иные правила не предусмотрены международными договорами Российской Федерации (п. 3 ст. 13 Закона о беженцах).

Порядок их выдворения регламентируется ст. 13 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»\*, устанавливающей, что «лицо, получившее уведомление об отказе в рассмотрении ходатайства по существу или об отказе в признании беженцем либо уведомление об утрате статуса беженца или о лишении статуса беженца, не использующее право обжалования решения и отказывающееся от добровольного выезда, выдворяется (депортируется) совместно с членами семьи за пределы территории Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и

международными договорами Российской Федерации».

В целом законодательство Российской Федерации не содержит специальных мер принуждения в отношении беженцев (лиц, лишенных такого статуса). При проведении научного исследования по заявке Главного управления по вопросам миграции МВД России в 2020 году «Совершенствование механизмов обеспечения безопасности и правопорядка в миграционной сфере и их нормативно-правовое оформление» авторами было отмечено, что в целом не определены специальные меры принуждения, которые могут быть применены сотрудниками полиции в отношении иностранных граждан, за исключением задержания лиц, в отношении которых поступило требование о выдаче (п. 13 ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»\*\* [8].

Таким образом, для реализации ст. 32 Конвенции 1951 года требуется имплементация норм международного права в Закон о беженцах, а именно ст. 10 следует дополнить таким основанием высылки законно проживающих беженцев, как «соображения государственной безопасности

\*\* О полиции: федер. закон от 7 февр. 2011 г. № 3-ФЗ: ред. от 21 дек. 2021 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru>

или общественного порядка», указав действия беженцев, создающие соответствующую угрозу, то есть подпадающие под санкцию данной нормы. Также следует определить судебный порядок выдворения указанных лиц с территории Российской Федерации, поскольку в настоящее время такой порядок установлен только для одной категории – иностранные граждане и лица без гражданства, совершившие административное правонарушение и которым назначено административное наказание в виде административного выдворения (ст. 3.10, 32.10 КоАП РФ). Однако в данном случае он не приемлем, поскольку совершение административного правонарушения не ставит под угрозу государственную безопасность.

В настоящее время ведение административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, регулирует Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации. То есть требуется внесение в него соответствующей главы, устанавливающей процедуру выдворения беженца, в отношении которого признано, что его пребывание на территории Российской Федерации нецелесообразно по соображениям государственной безопасности или общественного порядка. В настоящее время в главе 28 Кодекса административного судопроизводства

\* О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ: от 14 июля 2022 г. // Рос. газ. 2002. 31 июля; 2022. 22 июля.

Российской Федерации определяется лишь порядок производства по административным делам о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении.

Кроме того, для реализации конвенционного права необходимо закрепить саму процедуру определения такого статуса – необходимость выдворения беженца по соображениям государственной безопасности или общественного порядка. Предложенные изменения потребуют и внесения соответствующих изменений в Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»,

Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах», Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»\* и другие, регламентирующие вопросы депортации с территории Российской Федерации.

В настоящее время депортация такого лица возможна только после лишения его статуса беженца (ч. 2 ст. 9 Закона о беженцах), это увеличивает сроки нахождения данного лица на территории Российской Федерации и ограничивает возможность применения к нему соответствующих мер принуждения.

На основании проведенного анализа регламентации мер принуждения в отношении иностранных граждан в целом

\* Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 41. Ст. 4849.

и в отношении беженцев в частности можно предложить следующие меры принуждения:

– в период, представленный для добровольного отъезда иностранного гражданина или лица без гражданства, возможно установление дополнительных мер контроля: обязательство о явке, определение места проживания и др.;

– принудительное доставление иностранного гражданина или лица без гражданства до государственной границы, или в аэропорт, или морской порт государства, в которое лицо возвращается;

– введение института специального административного надзора в отношении беженцев (лиц, лишенных этого статуса), подлежащих депортации, но в силу ст. 32 Конвенции 1951 года не подлежащих возвращению в страну происхождения.

1. Феллер Э. Конвенция 1951 г. о статусе беженцев и современность // Московский журнал международного права. 2001. № 1. С. 18-34.
2. Колобов А.В. Социально-правовая защита беженцев и вынужденных переселенцев: дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2014. 209 с.
3. Деникаева С.Э., Шамсудинова А.Ш. Правовое положение беженцев в Российской Федерации: проблемы реализации // Юридический вестник ДГУ. Т. 16. 2015. № 4. С. 54-58.
4. Прудникова Т.А. Статус беженца в Российской Федерации (теоретико-правовой аспект) // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 8. С. 196-199.
5. Грачева А.М. О некоторых аспектах соотношения положений Федерального закона «о беженцах» и конвенции ООН 1951 года // Вестник ВГУ. Сер.: Право. 2017. № 4. С. 295-298.
6. Волох В.А. Вынужденная миграция в Европе: состояние, проблемы, пути оптимизации управления и миграционного законодательства в России // Власть. 2016. № 1. С. 158-163.
7. Хабриева Т.Я. Миграционное право: сравнительно-правовое исследование: монография. Москва: ИЗИСП; Юриспруденция, 2019. 400 с.

8. Иванова С.И., Сумачев А.В., Шадрин Л.В. Совершенствование механизмов обеспечения безопасности и правопорядка в миграционной сфере и их нормативно-правовое оформление: аналитический обзор с предложениями. Тюмень: Тюменский ин-т повышения квалификации сотрудников МВД России, 2020. 103 с.

Сведения об авторе:

Иванова Светлана Ивановна, начальник кафедры административной деятельности органов внутренних дел, кандидат юридических наук, доцент.

Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России.

e-mail: [Ivanova-svetaa@mail.ru](mailto:Ivanova-svetaa@mail.ru)

Россия, 625049, Тюмень, ул. Амурская, 75

## ОПЫТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В СССР В 1960-1980 ГОДЫ И ТЕНДЕНЦИИ ЕГО РАЗВИТИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



**Кобец П.Н.**  
главный научный  
сотрудник Центра  
организационного  
обеспечения научной  
деятельности  
Всероссийского научно-  
исследовательского  
института МВД России,  
доктор юридических наук,  
профессор

[pkobets37@rambler.ru](mailto:pkobets37@rambler.ru)

В настоящее время законодательные нормы о гражданстве, о правовом положении иностранных граждан активно реформируются. Сегодня наблюдается развитие процессов, связанных с разработкой и принятием ряда законов и подзаконных актов по рассматриваемой теме.

© Кобец П.Н., 2022

*Аннотация.* На основе анализа законодательного регулирования правового статуса иностранных граждан в Советском Союзе и Российской Федерации автор приходит к выводу, что в 1960-е годы впервые на всесоюзном уровне была проведена крупная кодификация правовых норм, которые непосредственно регулировали правоотношения с иностранными гражданами. Распад Советского Союза и образование самостоятельных государств, не имеющих сопутствующей правовой базы по взаимодействию между прежде действовавшими и вновь возникающими институтами, способствовали возникновению множества негативных юридических последствий, которые коснулись в том числе и миграционных институтов. Это был период, начиная с которого стала формироваться российская миграционная политика. В это же время разработан и принят ряд законодательных актов по регулированию правового положения отдельных категорий иностранных граждан. Сегодня законодательные нормы о гражданстве, о правовом положении иностранных граждан активно реформируются.

*Ключевые слова:* иностранные граждане, лица без гражданства, кодификация правовых норм, миграционные институты, незаконные мигранты.

Исследование и анализ отечественного исторического опыта по становлению и развитию института законодательного регулирования правового статуса иностранных граждан в Российской Федерации выступает в качестве важнейшего условия совершенствования данного феномена в будущем. В конце 1950-х – начале 1960-х годов одним из важнейших событий в СССР в сфере правового регулирования статуса иностранных граждан стала разработка и принятие Основ уголов-

ного законодательства СССР и союзных республик 1958 года\*;  
Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик 1961 года\*\*;  
Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о браке

\* Основы уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик: утв. Законом СССР от 25 дек. 1958 г. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

\*\* Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик: утв. Законом СССР от 8 дек. 1961 г.: с изм. и доп. (прекратили действие). Там же.

и семье\*»; Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении 1969 года\*\*.

Детальное исследование законодательства в этой сфере помогает получить не только полнейшее представление о правах, которые были предоставлены иностранным гражданам в Союзе ССР, но и о введенных в отношении них ограничениях. Принятие указанных выше законодательных актов является ярким подтверждением того, что полученный на протяжении многих лет положительный опыт регулирования правоотношений с участием иностранных граждан был качественно обобщен отечественными правоведами.

Анализируя вышеперечисленные документы, можно с уверенностью утверждать о том, что впервые на всесоюзном уровне была проведена кодификация правовых норм, которые регулировали правоотношения с иностранными гражданами. Позднее в каждой союзной республике, руковод-

ствуясь Основами, были разработаны и приняты уголовные кодексы, уголовно-процессуальные кодексы, а также ряд других кодифицированных законодательных актов, включающих международно-правовые нормы.

Например, УПК РСФСР 1960 года содержал отдельную норму, касающуюся ответственности рассматриваемой категории лиц (в УК РСФСР также присутствовала подобная норма) [1, с. 329]. В результате в соответствии со ст. 33 УПК РСФСР «Действием уголовно-процессуального закона в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства предусматривалось, что судопроизводство по делам о преступлениях, совершенных иностранными гражданами и лицами без гражданства, ведется на территории РСФСР в соответствии с правилами настоящего Кодекса»\*\*\*. Следует акцентировать внимание на том, что несмотря на общесоюзную кодификацию норм, которые стали регулировать правоотношения с иностранными гражданами, единый акт, позволяющий регламентировать правовой статус иностранных граждан, не был принят.

Важно отметить, что «среды важнейших особенностей правовых основ статуса иностранных граждан существен-

ная роль в его установлении принадлежит международным договорам и соглашениям» [2, с. 101]. В их число в первую очередь входят акты, связанные с правами человека, такие как Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 года\*\*\*\*, Венская конвенция о консульских сношениях 1963 года\*\*\*\*\*, Конвенция ООН о статусе беженцев 1951 года\*\*\*\*\*, и др.

В продолжение рассматриваемой проблематики немаловажно подчеркнуть, что в Конституции СССР 1977 года также был закреплён ряд основ правового положения иностранных граждан в Советском Союзе. Весьма показательно при этом, что объёмы раздела, посвящённого статусу гражданина, в новом Основном законе практически в два раза больше соответствующей главы Конституции СССР 1936 года [3, с. 42]. В статье 37 гарантировалось право на обращение в суд и иные государственные органы для защиты принадлежащих иностранным гражданам личных, имущественных, семейных и иных прав\*\*\*\*\*. Конституция РСФСР 1978 года

\*\*\*\* Там же.

\*\*\*\*\* Там же.

\*\*\*\*\* Там же.

\*\*\*\*\* Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик: принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 окт. 1977 г. (прекратила действие). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

\* Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о браке и семье: утв. Законом СССР от 27 июня 1968 г. № 2834-VII: с изм. и доп. (прекратил действие). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

\*\* Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении: утв. Законом СССР от 19 дек. 1969 г. № 4589-VII (прекратили действие). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

\*\*\* Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР от 27 окт. 1960 г. (прекратил действие). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

в полном объеме сохранила права, свободы и обязанности иностранных граждан, закрепленные в Конституции СССР 1977 года\*

В настоящее время ряд специалистов полагают, что необходимо законодательное закрепление определения термина «иностранец», под которым следует признавать любое лицо, которое находится в Российской Федерации и не является ее гражданином. При этом необходимо объединить в одну группу иностранных граждан и лиц без гражданства [4, с. 211]. Согласимся с позицией ряда экспертов, полагающих, что термином «иностранцы» следует пользоваться при кратком обозначении таких категорий, как «иностранцы граждане» и «лица без гражданства», в конкретных случаях упоминая обе категории [5, с. 12].

Следует отметить, что обозначенные выше конституционные положения послужили основой принятия Верховным Советом СССР Закона СССР от 24 июня 1981 г. № 5152-Х «О правовом положении иностранных граждан в СССР», значимость которого заключалась в том, что это был первый нормативный правовой акт, комплексно регулировавший вопросы первостепенной важ-

ности, которые касались правового статуса иностранцев в СССР\*\*.

Большинство положений данного законодательного акта опирались на конституционные принципы, и правила, складывавшиеся в процессе практической деятельности, дополняли ряд имевшихся законодательных пробелов и, самое главное, учитывали правовое положение международной договорной деятельности Советского Союза, поскольку указанный законодательный акт полностью соответствовал положениям международных договоров СССР. Он являлся первым унифицированным законодательным актом, регулирующим статус иностранных граждан, закрепляющим основные права, свободы, обязанности и ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства в Советском Союзе, а также правила въезда в СССР и выезда из него, которые использовались 11 лет, до момента вступления в силу Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»\*\*\*.

Рассматриваемые процессы связаны с большинством

\*\* О правовом положении иностранных граждан в СССР: закон СССР № 5152-Х (прекратил действие) // Там же.

\*\*\* О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: федер. закон от 15 авг. 1996 г. № 114-ФЗ: от 14 июля 2022 г. // Рос. газ. 1996. 22 авг.; 2022. 22 июля.

социальных, политических и экономических преобразований, последовавших в СССР в конце 1980-х – начале 1990-х годов. Росту миграционных процессов в Российской Федерации в немалой степени способствовало ее географическое положение – на Евразийском континенте между высокоразвитыми европейскими странами и азиатскими развивающимися государствами. В результате сложившейся обстановки в миграционной сфере с 1990-х годов Российская Федерация стала выполнять роль «миграционного коридора» как для законных, так и незаконных мигрантов из государств ближнего и дальнего зарубежья, таких как Афганистан, Иран, Пакистан и др. Сложившаяся ситуация во многом усугублялась большой протяженностью Государственной границы Российской Федерации, поскольку осуществлять эффективный контроль ее состояния, а также отслеживать ее незаконное пересечение в полной мере на тот момент времени не представлялось возможным.

Распад Советского Союза и образование на его территории самостоятельных государств, не имевших соответствующей правовой базы по взаимодействию между ранее действовавшими и вновь возникшими институтами, способствовали возникновению множества негативных юридических последствий, которые коснулись в том числе и миграционных институтов.

\* Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 апр. 1978 г. (прекратила действие). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

В это время стала формироваться российская миграционная политика, на развитие которой повлияли вновь образующиеся на территории постсоветского пространства независимые государства и, как следствие, стремительный рост миграционного обмена между странами и неуправляемого распределения и перераспределения граждан Российской Федерации внутри государства. Также во многом обозначенные выше процессы осложнялись отсутствием обустроенных государственных границ во вновь образованных на территориях бывшего СССР странах, ненадлежащим миграционным контролем, а также постоянно обостряющимися в этих государствах различного рода конфликтами [6, с. 942].

Окончание существования Советского Союза способствовало переселенческим процессам в Российскую Федерацию. Конституцией Российской Федерации 1993 года было положено начало закрепления принципиально нового подхода к правам человека, поскольку ею были проведены различия между статусом человека и статусом гражданина» [7, с. 15]. В начале 1990-х годов основу восприятия статуса личности, а соответственно, и его конституционного воплощения составляли следующие подходы – на первом плане были человек и индивид со своей жизнью, неприкосновенностью

и свободой, поэтому в такой последовательности и расположились в Конституции Российской Федерации 1993 года основные права и свободы человека и гражданина [8, с. 5].

Перемены, произошедшие с окончанием существования Советского Союза, привели к резкому усложнению миграционной обстановки в Российской Федерации, коренным образом изменив правила въезда на ее территорию, что привело к массовому притоку нелегальных мигрантов. Получение въездной визы в Российскую Федерацию в начале 1990-х годов не представляло сложности, как и возможность транзита в европейские государства. При этом обострились процессы, связанные с ростом преступности иностранных граждан.

Поэтому в это время в рассматриваемой сфере был оперативно разработан и принят ряд законодательных актов, среди которых: Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах»\*, который был изложен в новой редакции Федеральным законом от 28 июня 1997 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О беженцах”»\*\*,

\* О беженцах: федер. закон от 19 февр. 1993 г. № 4528-1: ред. от 14 июля 2022 г. // Рос. газ. 1993. 20 марта; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <https://pravo.gov.ru>

\*\* О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации

и Закон Российской Федерации от 19 февр. 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах»\*\*\*.

Также были приняты такие законодательные акты, как Закон Российской Федерации от 28 ноября 1991 г. «О гражданстве Российской Федерации»\*\*\*\*, Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г.\*\*\*\*\*, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г.\*\*\*\*\* и др. Например, в УПК РФ впервые включена часть пятая «Международное сотрудничество в сфере уголовного судопроизводства», содержащая ряд положений по направлению международных запросов при оказании правовой помощи по уголовным делам, о выдаче лиц для уголовного преследования или исполнения приговора» [9, с. 185].

«О беженцах»: федер. закон от 28 июня 1997 г. № 95-ФЗ // Рос. газ. 1997. 3 июля.

\*\*\* О вынужденных переселенцах: закон Рос. Федерации от 19 февр. 1993 г. № 4530-1: ред. от 8 дек. 2020 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <https://pravo.gov.ru>

\*\*\*\* Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 6. С. 243.

\*\*\*\*\* Семейный кодекс Российской Федерации от 29 дек. 1995 г.: ред. от 4 авг. 2022 г. // Рос. газ. 1996. 27 янв.; 2022. 5 авг.

\*\*\*\*\* Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 дек. 2001 г. № 174-ФЗ: ред. от 24 сент. 2022 г. // Рос. газ. 2001. 22 дек.; 2022. 26 сент.

В 2002 году вступает в силу Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»\* (далее – Закон № 115-ФЗ), который разрабатывался на протяжении шести лет. Целесообразность подготовки и дальнейшего вступления в силу данного законодательного акта обусловлена рядом причин. В первую очередь необходимость связана с более полным регулированием правового положения иностранных граждан на территории Российской Федерации.

Действующие законодательные акты в рассматриваемой сфере не могли в полной мере отвечать потребностям, сложившейся в Российской Федерации политической и экономической ситуации. Вместе с тем большинство из имевшихся в то время законодательных актов в анализируемой сфере не соответствовали развивающимся отношениям, а также конституционным положениям и не отражали национальные интересы Российской Федерации.

Более того, «прозрачные» границы с государствами – участниками СНГ и, как следствие этого, ежегодно увеличивающийся рост незаконно находившихся в Российской

Федерации иностранных граждан из республик бывшего СССР «обусловили ухудшение и без того сложной социальной, экономической и криминальной ситуации в Российской Федерации» [10, с. 112]. Федеральные законы от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» и от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» не регулировали в достаточной мере проблемы, возникающие по причине массового въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан, для этого необходим был охватывающий различные аспекты и в то же время универсальный закон об иностранных гражданах.

Принятие такого законодательного акта было не только требованием времени, помимо всего остального имелась острая необходимость изменения миграционной ситуации в стране посредством введения новой цивилизованной системы по учету иностранных граждан, пребывавших в Российской Федерации на постоянной основе.

Также важным было создание системы регистрации иностранных граждан, пресечение незаконных иммиграционных потоков, а также решение множества других актуальных задач в рассматриваемой сфере. Таким образом, новый законодательный акт должен был разрешить назревшие вопросы в области миграции и в обязатель-

ном порядке способствовать сближению регламентации рассматриваемых позиций с общепризнанными международно-правовыми принципами и нормами.

Законом № 115-ФЗ «были установлены положения, регулирующие правовой статус иностранных граждан. Права данной категории лиц, постоянно проживающих на территории Российской Федерации [11, с. 67], во многом были приближены к правам граждан Российской Федерации. В наибольшей степени данные тенденции заметны в сфере государственного управления, поскольку в соответствии со ст. 12 Закона № 115-ФЗ иностранным гражданам, постоянно проживающим в Российской Федерации, предоставлялась возможность избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме. Также «вместе с установлением прав и обязанностей государством гарантируется обеспечение правовой защиты иностранцев, которая закреплена подзаконными актами, в них содержатся условия, которые являются необходимыми в целях реализации иностранцами своих прав» [12, с. 27].

В заключение важно подчеркнуть, что в настоящее время законодательные нормы о гражданстве, о правовом положении иностранных граждан активно реформируются.

\* О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ; от 14 июля 2022 г. // Рос. газ. 2002. 31 июля; 2022. 22 июля.

Сегодня наблюдается развитие процессов, связанных с разработкой и принятием ряда законов и подзаконных актов по рассматриваемой теме. Самые значимые изменения обусловлены принятием Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 243-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О гражданстве Российской Федерации” и статьи 8 и 14 Федерального закона “О правовом положении иностранных граждан в Рос-

сийской Федерации”)\*. Указанными изменениями предусмотрено принятие Присяги гражданина Российской Федерации лицом, приобретающим гражданство Российской Федерации, а в качестве носи-

\* О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» и статьи 8 и 14 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»: федер. закон от 29 июля 2017 г. № 243-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

телей русского языка признаются лица, владеющие им и повседневно использующие его в семейно-бытовой и культурной сферах в случае, если данные лица либо их родственники по прямой восходящей линии постоянно проживают или ранее постоянно проживали в Российской Федерации либо на территории, относящейся к Российской империи или СССР, в пределах Государственной границы Российской Федерации.

1. Кобец П.Н. Совершенствование уголовного законодательства Российской Федерации в сфере борьбы с преступностью иностранных граждан и лиц без гражданства // Соблюдение конституционных прав и свобод гражданина в деятельности органов внутренних дел: материалы Междунар. межведомственной науч.-практ. Конф., Алматы, 1 января 2003 г. / отв. ред.: С.Е. Еркенов, К.Ш. Уканов. Алматы: ООНИИРИП Академии МВД Республики Казахстан, 2003. С. 328-336.
2. Кобец П.Н. Проблемы нелегальной миграции иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации // Предупреждение преступлений в федеральных округах России: сб. науч. тр. Москва: ВНИИ МВД России, 2003. С. 96-111.
3. Конституции социалистических государств: сб. в 2-х т. Т. 1. Москва: Юрид. лит., 1987. 336 с.
4. Звоненко Д.П., Малумов А.Ю., Малумов Г.Ю. Административное право. Москва: Юстицинформ, 2007. 416 с.
5. Степанов А.В. Понятие категории «национальная безопасность»: теоретико-правовой анализ // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2015. № 2 (28). С. 8-17.
6. Прудникова Т.А. История становления и практика правового регулирования миграционных процессов в России // Lex russica (Русский закон). 2013. Т. 95. № 9. С. 934-942.
7. Топорнин Б.Н. Сильное государство – объективная потребность времени // Вопросы философии. 2001. № 7. С. 3-24.
8. Топорнин Б.Н. Вступительная статья // Конституция Российской Федерации. Москва, 1993. С. 5.
9. Кобец П.Н., Краснова К.А. Опыт и проблемы участия прокурора в выдаче лица для уголовного преследования или исполнения приговора // Правовой статус судьи, прокурора и адвоката в России и зарубежных странах: сборник науч. ст. Санкт-Петербург: Центр научно-информационных технологий «Астерион», 2021. С. 178-190.
10. Кобец П.Н. Основные детерминанты, влияющие на рост преступности иностранных граждан и лиц без гражданства в ЦФО // Борьба с преступностью в федеральных округах Российской Федерации: проблемы теории и практики: материалы конф., посвященной 15-летию создания Центра № 4 ВНИИ МВД России, Москва, 1 января 2004 г. Москва: ВНИИ МВД России, 2004. С. 109-117.
11. Сарангова М.П. О правовом статусе иностранных граждан в Российской Федерации // Вопросы российского и международного права. 2018. Т. 8. № 1А. С. 65-73.
12. Сандугей А.Н. Проблемы формирования и реализации миграционной политики в Российской Федерации: монография. Москва: ВНИИ МВД России, 2008. 214 с.

Сведения об авторе:

Кобец Петр Николаевич, главный научный сотрудник Центра организационного обеспечения научной деятельности, доктор юридических наук, профессор.

Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России.

e-mail: pkobets37@rambler.ru

Россия, 121069, Москва, ул. Поварская, д. 25, стр. 1

## ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ КАК ВЕКТОР ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ



**Коваленко В.В.**  
заместитель начальника  
управления  
по вопросам миграции  
ГУ МВД России  
по Свердловской области,  
адъюнкт Уральского  
юридического института  
МВД России

[vvkovalenko77@mail.ru](mailto:vvkovalenko77@mail.ru)

*Оценить масштабы реальной незаконной миграции затруднительно не только ввиду несформулированности понятия «незаконная миграция», но и потому, что любые оценочные показатели опираются на официальную статистику, в которой нелегальные (скрытые) миграционные процессы не находят отражения.*

© Коваленко В.В., 2022

*Аннотация.* В статье рассматриваются вопросы реализации государственной миграционной политики Российской Федерации в части совершенствования противодействия незаконной миграции. Приводятся особенности толкования понятия «незаконная миграция» и на основе герменевтического подхода предлагается авторское определение незаконной миграции. Также характеризуется латентность данного явления и «группа риска» как оценочный показатель, анализируются угрозы, которые представляет собой незаконная миграция, выявляются особенности противодействия незаконной миграции на современном этапе, в том числе в условиях действия мер, предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 2021 г. № 364 и Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 г. № 336.  
*Ключевые слова:* государственная миграционная политика, незаконная миграция, латентность, «группа риска», профилактика правонарушений, противодействие незаконной миграции.

Совершенствование правовой основы противодействия незаконной миграции, государственного контроля (надзора) в части, касающейся въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации, транзитного проезда через ее территорию, пребывания (проживания) иностранных граждан и осуществления ими трудовой деятельности на территории Российской Федерации являются основными направлениями государственной миграционной политики\*.

\* О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы: указ Президента Рос. Федерации от 31 окт. 2018 г. № 622 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>

Вместе с тем в настоящее время понятие «незаконная миграция», используемое, например, в Уголовном кодексе Российской Федерации, федеральных законах от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», законодательно не закреплено.

Многочисленные научные исследования в сфере миграции содержат большое количество авторских определений (см., например, В.А. Лянной [1, с. 87], Н.И. Орешина [2, с. 45], Д.Д. Каплун [3]). При этом дефиниция незаконной миграции

варьируется исследователями от узкого понимания через перечисление конкретных действий, как, например, «въезд в государство вне пунктов контроля, получение обманным путем разрешения или вступление в фиктивный брак с целью обойти миграционные законы» [4, с. 11], до широкого определения, характеризующего явление в общих чертах: «общественно опасное, динамично развивающееся явление в нарушение действующих норм международного права и национального законодательства, угрожающее интересам национальной безопасности и международного сообщества в целом» [5, с. 24]. Размытость понятия «незаконная миграция», а также применение специалистами синонимичных терминов «нелегальная миграция», «незаконная иммиграция», «недокументированная трудовая миграция» приводят к различному пониманию сущности и содержания данного явления. Также существует некоторая неопределенность в части отнесения к незаконной миграции незаконной трудовой деятельности, осуществляемой иностранными гражданами.

Уяснить понятие «незаконная миграция» возможно через юридические термины, определенные федеральными законами Российской Федерации.

Понятие «законно находящийся на территории Российской Федерации иностран-

ный гражданин» закреплено в статье 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ как «лицо, имеющее действительные вид на жительство, либо разрешение на временное проживание, либо визу и (или) миграционную карту, либо иные предусмотренные федеральным законом или международным договором Российской Федерации документы, подтверждающие право иностранного гражданина на пребывание (проживание) в Российской Федерации»\*.

Исходя из положений статьи 25.10 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» субъектами незаконной миграции, «незаконными мигрантами» являются иностранные граждане и лица без гражданства, которые:

– въехали на территорию Российской Федерации с нарушением установленных правил,

– не имеют документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в Российской Федерации,

– утратили документы, подтверждающие право на пребывание (проживание) в Российской Федерации, и не

\* О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ: ред. от 2 февр. 2021 // Рос. газ. 2002. 31 июля; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>

обратились с соответствующим заявлением в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел,

– уклоняются от выезда из Российской Федерации по истечении срока пребывания (проживания) в Российской Федерации,

– нарушили правила транзитного проезда через территорию Российской Федерации\*\*.

При этом каждое из указанных положений имеет отсылочный характер, обуславливающий необходимость обращения к неопределенному количеству нормативных правовых актов и поднормативных актов, международных договоров (соглашений) для уяснения установленных правил, сроков, перечня необходимых документов в зависимости от страны гражданской принадлежности мигранта, его правового статуса и т.д.

Представляется, что незаконная миграция – это высоколатентное, социально обусловленное негативное явление, представляющее собой незаконное трансграничное перемещение иностранных граждан и лиц без гражданства или их незаконное нахождение

\*\* О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: федер. закон от 15 авг. 1996 г. № 114-ФЗ: ред. от 4 марта 2022 г. // Рос. газ. 1996. 22 авг; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>

ние (пребывание, проживание) на территории Российской Федерации.

С учетом положений статьи 25.10 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ, учитывая, что миграция – это все-таки перемещение\*, нецелесообразно отождествлять правонарушения в сфере осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации с незаконной миграцией, это отдельные виды правонарушений.

Следует отметить, что незаконная миграция отличается повышенной латентностью, что объясняется взаимодействием иностранных граждан в замкнутых рамках этнических субкультур с национальными традициями, общностью языка и другими факторами. Оценить масштабы реальной незаконной миграции затруднительно не только ввиду несформулированности понятия «незаконная миграция», но и потому, что любые оценочные показатели опираются на официальную статистику, в которой нелегальные (скрытые) миграционные процессы не находят отражения.

Маркером незаконной миграции является так называемая группа риска – один из показателей, характеризующих

\* От лат. *migratio* – переселение, «перемещение населения внутри страны или из одной страны в другую» (см.: Современный словарь иностранных слов: ок. 20000 слов. М.: Рус. яз., 1992. С. 378).

находящихся в субъекте Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, отражаемый в общих сведениях миграционного учета Автоматизированной системы аналитической отчетности, представляющий собой количество мигрантов, в отношении которых в информационных ресурсах МВД России имеются сведения о пересечении государственной границы Российской Федерации, но отсутствует информация о выезде из страны по окончании разрешенного срока пребывания.

При оценке показателей незаконной миграции не территории обслуживания прежде всего рассматриваются абсолютные показатели «группы риска». Разумеется, численность незаконных мигрантов выше в субъектах Российской Федерации с наибольшей миграционной нагрузкой. Однако необходимо также оценивать соотношение доли лиц в «группе риска» и общего количества находящихся там мигрантов в сравнении с общероссийским показателем.

Вместе с тем и «группа риска» не отражает масштаб незаконной миграции, так как не содержит сведений о лицах, незаконно пересекших Государственную границу Российской Федерации, утративших документы, подтверждающие право на пребывание (проживание) в Российской Федерации, и т.д.

Сокращению количества незаконных мигрантов способствует профилактическая работа, правовое информирование иностранных граждан. С этой целью в местах концентрации мигрантов (аэропорты, железнодорожные вокзалы), помещениях подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России, филиалах ФГУП «Паспортно-визовый сервис» МВД России, многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг оформляются информационные стенды, демонстрируются видеоролики с правовой информацией, раздаются памятки; в период проведения международных спортивных мероприятий в общественных местах устанавливаются инфоматы с возможностью перевода информации на иностранные языки.

Для противодействия незаконной миграции в ряде стран, например в Греции, Италии, США, принята процедура регуляризации положения мигрантов (амнистии), что позволяет вывести нелегалов «из тени» и способствует предупреждению правонарушений, как со стороны мигрантов, так и в их отношении.

Руководствуясь гуманитарными принципами, для предупреждения распространения новой коронавирусной инфекции Российской Федерацией приняты беспрецедентные меры по урегулированию

правового положения иностранных граждан\*. Введен ряд преференций для иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации, а также для мигрантов, получивших разрешение на временное проживание, вид на жительство или свидетельство участника Государственной программы и находящихся за пределами территории Российской Федерации, что позволило урегулировать им свой правовой статус. Благодаря принятым мерам свыше 3,3 млн иностранных граждан урегулировали свой правовой статус для дальнейшего законного нахождения в Российской Федерации, включая более 500 тыс. ранее находившихся с нарушением сроков пребывания [6].

Пункт 1 Указа Президента Российской Федерации от 15 июня 2021 г. № 364 «О временных мерах по урегулированию правового положения

\* О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19): указ Президента Рос. Федерации от 18 апр. 2020 г. № 274 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>; О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в период преодоления последствий распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19): указ Президента Рос. Федерации от 15 июня 2021 г. № 364 // Там же.

и иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в период преодоления последствий распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» действует по настоящее время, что в обязательном порядке необходимо учитывать при работе с иностранными гражданами и лицами без гражданства, так как мигранты из иностранных государств, с которыми временно ограничено транспортное сообщение, также входят в «группу риска».

Незаконная миграция продолжает оставаться фактором, способствующим возникновению межнациональной и межконфессиональной напряженности, распространению экстремизма, который все чаще приобретает насильственный характер, способствует росту преступности иностранных граждан и в их отношении. В современных условиях введения экономических санкций против Российской Федерации, сокращения транспортного авиасообщения, роста цен и безработицы незаконная миграция чревата социальной напряженностью.

Противодействие незаконной миграции – одна из основных задач, стоящих перед органами внутренних дел Российской Федерации. И задача эта тем более актуальна в современной геополитической ситуации на фоне постепенного снятия ограничительных мер по противодействию распро-

странения новой коронавирусной инфекции и роста преступности иностранных граждан\*\*.

Наиболее эффективны в плане выявления незаконных мигрантов межведомственные оперативно-профилактические мероприятия с высокой концентрацией сил и средств при проведении специальных операций, рейдов, фильтрационных мероприятий.

С учетом положений Постановления Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» особое внимание заслуживает организация мероприятий по проверке мест концентрации (пребывания (проживания) иностранных граждан. Однако проведение проверок «вслепую», без учета миграционной ситуации приводит к низкой эффективности мероприятий. Планирование локальных оперативно-профилактических мероприятий целесообразно осуществлять на основе мониторинга баз данных, информационного обмена между службами и другими правоохранительными органами, анализа обращений граждан

\*\* См., например: Состояние преступности в Российской Федерации за январь-декабрь 2021 года; Состояние преступности в Российской Федерации за январь-март 2022 года // МВД России: официальный сайт. URL: <http://www.mvd.ru>

и организаций, публикаций в средствах массовой информации. Обработка адресов массовой постановки на миграционный учет, проведение участковыми уполномоченными поквартирных обходов на административных участках обеспечивают «эффект присут-

ствия», что, с одной стороны, позволяет выявлять и пресекать административные правонарушения и преступления в сфере миграции, с другой – выступает мерой профилактики правонарушений.

Таким образом, противодействие незаконной миграции

является одним из основных векторов государственной миграционной политики Российской Федерации, способствует экономической стабильности государства, поддержанию общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

1. Лянной В.А. Правовые и организационные основы деятельности правоохранительных органов государств-членов Европейского Союза по противодействию нелегальной миграции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Москва: Академия управления МВД России, 2011. 162 с.
2. Орешина Н.И. К вопросу об определении понятия миграция // Юридический мир. 2010. № 3 (159). С. 43-46.
3. Каплун Д.Д. Понятие незаконной миграции. Правовой аспект // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. 2013. №. С. 26-28.
4. Гусев В.А., Никитенко И.В., Худина Т.Ф. Уголовно-правовые и криминалистические аспекты противодействия преступлениям в сфере незаконной миграции: учеб.-практ. пособие. Хабаровск: Дальневосточный юрид. ин-т МВД России, 2011. 103 с.
5. Кахбулаева Э.Х. Уголовно-правовые и криминологические аспекты организации незаконной миграции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Ростов-на-Дону, 2011. 214 с.
6. Савостьянов С. Более 3,3 млн иностранцев урегулировали правовой статус в России в условиях пандемии // ТАСС: сайт. URL: <https://tass.ru>

Сведения об авторе:

Коваленко Вероника Валерьевна, заместитель начальника; адъюнкт.

Управление по вопросам миграции ГУ МВД России по Свердловской области;

Уральский юридический институт МВД России.

e-mail: [vvkovalenko77@mail.ru](mailto:vvkovalenko77@mail.ru)

Россия, 620014, Екатеринбург, пр. Ленина, 17

## МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В СФЕРЕ ИММИГРАЦИОННОГО РЕЖИМА НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН



**Летаева Е.А.**  
доцент кафедры  
организации деятельности  
охранно-конвойных  
подразделений органов  
внутренних дел  
Тюменского института  
повышения квалификации  
сотрудников МВД России,  
кандидат юридических  
наук

[letaeva\\_lena@mail.ru](mailto:letaeva_lena@mail.ru)

Принцип неделимости семьи должен быть в основе регулирования вопросов пребывания и проживания иностранных несовершеннолетних граждан на территории Российской Федерации.

© Летаева Е.А., 2022

*Аннотация.* В статье приводятся результаты исследования международных актов в сфере прав и свобод человека в аспекте гарантий пребывания иностранных несовершеннолетних граждан. Анализируются универсальные, локальные и специальные международные акты. Автором отмечается, что в настоящее время основные международные акты не содержат положений, непосредственно определяющих гарантии пребывания иностранных несовершеннолетних граждан. Однако в большинстве международных правовых актов в качестве основных гарантий используются принципы воссоединения семьи и (или) установление запрета на разлучение семьи. Наиболее полное отражение они получили в Конвенции о правах ребенка и могут служить правовым вектором развития отечественного миграционного законодательства.

*Ключевые слова:* воссоединение семьи, иммиграция, иммиграционный режим, международные стандарты, миграция, права и свободы человека, правовой статус несовершеннолетних, пребывание несовершеннолетних.

Одним из актуальных вопросов миграционного законодательства Российской Федерации продолжает оставаться регулирование пребывания несовершеннолетних иностранных граждан в Российской Федерации. Отсутствие института иммиграционного режима несовершеннолетних в Российской Федерации создает условия возникновения множества общих вопросов, связанных с пребыванием несовершеннолетних иностранных граждан, таких как основания пребывания и проживания, их взаимосвязь с основаниями проживания родителей, продление сроков нахождения на территории Российской Федерации. В связи с этим неурегулированными остаются и част-

ные иммиграционные вопросы, связанные, например, с содержанием иностранных несовершеннолетних в специальных учреждениях МВД России для содержания иностранных граждан, подлежащих административному выдворению, депортации или реадмиссии. Наиболее остро стоит вопрос о порядке пребывания иностранных несовершеннолетних граждан исходя из принципа воссоединения семьи или недопустимости разлучения семьи.

В отсутствие эффективного правового регулирования пребывания и проживания несовершеннолетних иностранных граждан и лиц без гражданства особое значение принадлежит нормам международного права. В со-

ответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Таким образом, международные договоры Российской Федерации, находясь во взаимодействии с внутригосударственным правом, формируют иммиграционный режим несовершеннолетних иностранных граждан в Российской Федерации. При этом международные договоры Российской Федерации в данной сфере часто являются дополнением к внутригосударственному правовому регулированию, заполняя образующиеся пробелы. При отсутствии регламентации на национальном уровне, а также при несопадающих формулировках в межгосударственных и внутригосударственных актах стандарты могут не только выступать в качестве нормативного минимума для внутригосударственной регламентации, но и быть самостоятельным и непосредственным регулятором общественных отношений [1, с. 282].

Ключевую роль в определении стандартов правового положения несовершеннолетних иностранных граждан и лиц без гражданства играют универсальные международные правовые акты о правах человека. Вместе с тем Международная хартия прав челове-

ка\* не содержит специальных положений о пребывании и проживании несовершеннолетних иностранных граждан. Например, Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. в миграционной сфере провозглашает право человека только на гражданство, запреты на произвольное лишение или изменения своего гражданства, а применительно к несовершеннолетним – предоставление возможности всем детям, родившимся в браке или вне брака, пользоваться одинаковой социальной защитой (ст. 15, ч. 2 ст. 25)\*\*. Кроме того, документ провозглашает право на защиту семьи – естественной и основной ячейки общества – со стороны общества и государства.

В Международном пакте о гражданских и политических правах\*\*\* в отношении ино-

\* Международную хартию прав человека образуют три документа, разработанные в рамках ООН: Всеобщая декларация прав человека (10 декабря 1948 г.), Международный пакт о гражданских и политических правах (16 декабря 1966 г.), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (16 декабря 1966 г.). См.: Европейский омбудсман – журнал о правах человека и деятельности национальных учреждений по их защите: сайт. <http://euro-ombudsman.org/ru>

\*\* Всеобщая декларация прав человека: принята резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 10 дек. 1948 г. № 217 A (III) // Рос. газ. 1998. 10 дек.

\*\*\* Международный пакт о гражданских и политических правах: принят в Нью-Йорке 16 дек. 1966 г. // Библиотечка Российской газеты. 1999. Вып. № 22-23.

странного гражданина, законно находящегося на территории государства, определяется гарантия того, что он может быть выслан только во исполнение решения, вынесенного в соответствии с законом, если императивные соображения государственной безопасности не требуют иного, а также право на представление доводов против своей высылки, на пересмотр своего дела компетентным органом власти или лицом такого компетентного органа или лицами, специально назначенными компетентным органом власти, и на то, чтобы быть представленным для этой цели перед органом власти лицом или лицами (ст. 13). В отношении несовершеннолетних настоящим Пактом признается право на такие меры защиты, которые требуются в его положении как малолетнего со стороны его семьи, общества и государства, а также право на приобретение гражданства (ст. 24). Кроме того, в нем также содержится положение о праве семьи на защиту со стороны общества и государства.

Отдельные положения, касающиеся вопросов пребывания несовершеннолетних иностранных граждан, косвенно закреплены в другом универсальном международном акте – Декларации прав ребенка от 20 ноября 1959 г.\*\*\*\*, со-

\*\*\*\* Декларация прав ребенка: принята резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 20 нояб. 1959 г. № 1386 (XIV) // ООН: официальный сайт. URL: <https://www.un.org/ru>

державы социальные и правовые принципы, соблюдение которых, как отмечает О.А. Хазова, призвано обеспечить защиту и благополучие детей на международном уровне [2, с. 205]. Принцип 6 настоящей Декларации провозглашает, что ребенок должен, когда это возможно, расти на попечении и под ответственностью своих родителей и во всяком случае в атмосфере любви и моральной и материальной обеспеченности; малолетний ребенок не должен, кроме тех случаев, когда имеются исключительные обстоятельства, быть разлучаем со своей матерью. Согласно принципу 8 ребенок должен при всех обстоятельствах быть в числе тех, кто первым получает защиту и помощь.

Интерес при изучении данного вопроса представляет Конвенция о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей\*. Настоящая Конвенция не содержит прямых положений о пребывании и проживании иностранных несовершеннолетних граждан. Ее основополагающие положения нацелены на то, чтобы обеспечить незамедлительное возвращение детей, незаконно перемещенных в любое из договаривающихся государств либо удерживаемых

\* Конвенция о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей: принята в Гааге 25 окт. 1980 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. №51. Ст. 7452.

в любом из этих государств, а также на соблюдение прав опеки над ребенком и доступа к ребенку, предусмотренных законодательством одного договаривающегося государства, в других договаривающихся государствах [2, с. 203]. Вместе с тем обращает на себя внимание преамбула Конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей. В ней отмечается, что целью заключения Конвенции является твердое убеждение государств-участников в том, что интересы детей являются проблемой первостепенного значения в вопросах, касающихся опеки над ними, и желание защитить детей в международном масштабе от последствий их незаконного перемещения или удержания и установить процедуры, обеспечивающие их незамедлительное возвращение в государство их постоянного проживания, а также обеспечить защиту прав доступа. Концептуальное значение имеет также положение пункта «b» ст. 13 Конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей, устанавливающее исключение для судебного или административного органа запрашиваемого государства, которое освобождает их от обязанности предписывать возвращение ребенка, если лицо, учреждение или иная организация, выступающие против его возвращения, докажут, что име-

ется серьезный риск того, что возвращение ребенка создаст угрозу причинения ему физического или психологического вреда или иным образом поставит его в невыносимые условия.

Ключевую роль в регулировании вопросов нахождения иностранных несовершеннолетних граждан является Конвенция о правах ребенка\*\*. Как отмечает М.Л. Шелютто, ее принятие означало международное признание детей самостоятельными субъектами прав, которое в последующие годы было воспринято в иных международных документах, а также в национальных правовых системах, включая в ряде стран самый высокий – конституционный уровень [3, с. 30].

В преамбуле Конвенции о правах ребенка указывается о провозглашении ООН во Всеобщей декларации прав человека права детей на особую заботу и помощь, а также отмечается признание того, что ребенку для полного и гармоничного развития его личности необходимо расти в семейном окружении, в атмосфере счастья, любви и понимания.

Важное концептуальное значение имеют положения ст. 3 Конвенции о правах ребенка, в которых отмечается:

\*\* Конвенция о правах ребенка: принята резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 20 нояб. 1989 г. № 44/25 // Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.

1) во всех действиях в отношении детей независимо от того, предпринимаются они государственными или частными учреждениями, занимающимися вопросами социального обеспечения, судами, административными или законодательными органами, первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка;

2) государства-участники обязуются обеспечить ребенку такую защиту и заботу, которые необходимы для его благополучия, принимая во внимание права и обязанности его родителей, опекунов или других лиц, несущих за него ответственность по закону, и с этой целью принимают все соответствующие законодательные и административные меры.

Наряду с этим в Конвенцию о правах ребенка были включены положения, содержащие гарантии детей, в том числе образующие иммиграционный статус иностранных несовершеннолетних граждан. К ним следует отнести следующие положения:

1) об обеспечении права ребенка не разлучаться со своими родителями вопреки их желанию, за исключением случаев, когда компетентные органы согласно судебному решению определяют в соответствии с применимым законом и процедурами, что такое разлучение необходимо в наилучших интересах ребенка (ч. 1 ст. 9);

2) о рассмотрении заявления ребенка или его родителей на въезд в государство-участника или выезд из него с целью воссоединения семьи позитивным, гуманным и оперативным образом, а также обеспечении условий, при которых представление такой просьбы не влечет неблагоприятных последствий для заявителей и членов их семьи (ч. 1 ст. 10);

3) о праве ребенка, родители которого проживают в различных государствах, поддерживать на регулярной основе, за исключением особых обстоятельств, личные отношения и прямые контакты с обоими родителями (ч. 2 ст. 10);

4) о праве ребенка и его родителей покинуть любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну. В отношении права покинуть любую страну действуют только такие ограничения, какие установлены законом, необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения или прав и свобод других лиц и совместимы с признанными в настоящей Конвенции другими правами (ч. 2 ст. 10);

5) об обязательствах государств-участников относительно принятия мер для борьбы с незаконным перемещением и невозвращением детей из-за границы.

Анализ представленных положений свидетельствует о

том, что в основе регулирования вопросов пребывания и проживания иностранных несовершеннолетних граждан находится принцип неделимости семьи, что является важным для миграционного законодательства Российской Федерации.

Несмотря на важность положений о правах ребенка, рядом стран Европы, а также Японией, Новой Зеландией и другими странами при ее принятии и ратификации были сделаны заявления и оговорки, связанные с применением положений, предусмотренных ст.ст. 9-11, касающихся гарантий нахождения несовершеннолетних на территории государств.

Например, Республика Хорватия заявила о том, что оставляет за собой право не применять п. 1 ст. 9 Конвенции о правах ребенка, поскольку внутреннее законодательство Республики Хорватии предусматривает право компетентных органов (Центров социальной работы) принимать решение о разлучении ребенка с его родителями без предварительного судебного пересмотра. Аналогичная оговорка была сделана Боснией и Герцеговиной, Словенией, Исландией. Однако Правительство Хорватии 26 мая 1998 г., Правительство Боснии и Герцеговины 16 сентября 2008 г., Правительство Словении 24 марта 2004 г., Правительство Исландии 24 марта 2009 г. проинформировали Ге-

нерального секретаря ООН о решении снять настоящую оговорку.

Согласно оговорке Княжества Лихтенштейн, оно оставляет за собой право применять национальное законодательство, в соответствии с которым воссоединение семей для определенных категорий иностранных граждан не гарантируется. Применительно к п. 1 ст. 10 Конвенции о правах ребенка Швейцария установила, что швейцарское законодательство, которое не гарантирует воссоединение семей определенным категориям иностранных граждан, остается неизменным.

ФРГ в своем заявлении оставила за собой право после ратификации делать такие заявления, которые оно сочтет необходимыми, особенно в отношении толкования статей 9, 10, 18 и 22 настоящей Конвенции. В заявлении было отмечено: «Ничто в Конвенции не может быть истолковано как подразумевающее, что незаконный въезд иностранца на территорию ФРГ или его незаконное пребывание там разрешены; ни одно положение не может быть истолковано как означающее, что оно ограничивает право ФРГ принимать законы и правила, касающиеся въезда иностранцев и условий их пребывания, или проводить различие между гражданами и иностранцами». Вместе с тем 15 июля 2010 г. правительство

ФРГ уведомило о своем отзыве данного и других заявлений, касающихся статей 9, 10, 18, 22 и 38 настоящей Конвенции.

При принятии Конвенции о правах ребенка Японией было сделано заявление о том, что пункт 1 статьи 9 Конвенции о правах ребенка следует толковать как неприменимый к случаю, когда ребенок разлучен со своими родителями в результате депортации в соответствии с его иммиграционным законодательством. Кроме того, Правительство Японии заявило, что обязательство рассматривать заявления о въезде в государство-участник или выезде из него с целью воссоединения семьи позитивным, гуманным и оперативным образом», предусмотренное в п. 1 ст. 10 Конвенции о правах ребенка, следует толковать как не влияющее на результаты таких заявлений.

Позиция Новой Зеландии применительно к Конвенции о правах ребенка заключается в следующей оговорке: «Ничто в настоящей Конвенции не затрагивает права правительства Новой Зеландии продолжать проводить различие, которое оно считает целесообразным в своем законодательстве и практике, между лицами в соответствии с характером их полномочий находиться в Новой Зеландии, включая, но не ограничиваясь их правом на льготы и другие меры защиты, описанные в Конвенции, и Правитель-

ство Новой Зеландии оставляет за собой право соответствующим образом толковать и применять Конвенцию».

Схожая по смыслу оговорка была сделана Республикой Сингапур. В ней отмечалось, что: 1) Конституция и законы Республики Сингапур обеспечивают надлежащую защиту и основные права и свободы в наилучших интересах ребенка. Присоединение Республики Сингапур к Конвенции не подразумевает принятие обязательств, выходящих за рамки, установленные Конституцией Республики Сингапур, или принятие каких-либо обязательств по введению каких-либо прав, выходящих за рамки тех, которые предусмотрены Конституцией Республики Сингапур; 2) Республика Сингапур географически является одной из самых маленьких независимых стран в мире и одной из самых густонаселенных. Соответственно, Республика Сингапур оставляет за собой право применять такое законодательство и условия, касающиеся въезда в Республику Сингапур, пребывания в ней и выезда из нее тех, кто не имеет или больше не имеет права в соответствии с законодательством Республики Сингапур въезжать и оставаться в Республике Сингапур, а также приобретения и владения гражданством, которые могут быть сочтены необходимыми время от времени и в соответ-

ствии с законами Республики Сингапур.

Конвенция о правах ребенка получила продолжение во Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей\*. В качестве одной из опасностей, которым подвергается каждый день множество детей во всем мире, препятствующих их росту и развитию, являются неисчислимы страдания наряду с другими в качестве беженцев и перемещенных детей, вынужденных покинуть свои дома и свои семейные очаги. В связи с этим во Всемирной Декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей в качестве задачи определяется стремление облегчить тяжелое положение миллионов детей, которые живут в особенно трудных условиях, – таких, как жертвы апартеида или иностранной оккупации, сироты и дети-беспризорники, дети трудящихся-мигрантов и др.

В Плате действий по осуществлению Всемирной Декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей особое внимание уделяется роли семьи в жизни, развитии, воспитании ребенка: «Необходимо делать все возможное для предотвращения отделения детей от их семей, будь оно вызвано чрезвычайными обстоятельствами или произ-

\* Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей: принята в Нью-Йорке 30 сент. 2000 г. // ООН: официальный сайт. URL: <https://www.un.org/ru>

ведено в их собственных интересах...» [4, с. 38].

В развитие международных стандартов в сфере прав человека в Венской декларации и программе действий\*\*, принятых на Второй Всемирной конференции по правам человека, подчеркивалось, что для полного и гармоничного развития личности ребенок должен расти в условиях семьи, которая в связи с этим заслуживает большей защиты. Кроме того, Всемирная конференция по правам человека настоятельно призывает все государства гарантировать защиту прав человека всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (п. 33).

В специальных международных правовых актах, посвященных статусу трудовых мигрантов, также предусматриваются положения, связанные с иммиграционным режимом членов семьи, включая несовершеннолетних детей. Например, в соответствии с п. 8 Конвенции Международной организации труда № 97 о трудящихся-мигрантах\*\*\* трудящийся-мигрант, который был допущен в страну на постоян-

\*\* Венская декларация и программа действий: принята в г. Вене 25 июня 1993 г. на Второй Всемирной конференции по правам человека // Дипломатический вестник. 1994. № 3-4. С. 45-63.

\*\*\* Конвенция Международной организации труда № 97 о трудящихся-мигрантах: принята в Женеве 1 июля 1949 г. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

ное жительство, а также члены его семьи, которым было решено его сопровождать или присоединиться к нему, не высылаются в страну происхождения или в ту страну, из которой они эмигрировали, на том основании, что данный мигрант не в состоянии продолжать исполняемую им работу по болезни или увечью, полученным им после его приезда, кроме тех случаев, когда заинтересованный трудящийся сам этого желает, или если это предусматривается в каком-либо международном соглашении, в котором участвует данный член Международной организации труда.

В Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей устанавливается, что государства-участники принимают меры, которые они считают необходимыми и которые входят в сферу их компетенции, для содействия воссоединению трудящихся-мигрантов с их супругами или лицами, состоящими с трудящимися-мигрантами в таких отношениях, которые, в соответствии с применимым правом, могут быть приравнены к браку, а также с их не состоящими в браке несовершеннолетними детьми (ч. 2 ст. 44)\*\*\*\*. Следует обратить

\*\*\*\* Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей: принята резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от

внимание на то, что в отмеченных конвенциях в сфере трудовых мигрантов Российская Федерация не участвует.

Особый интерес представляют локальные (региональные) международные акты в области прав человека. В преамбуле Европейской конвенции об осуществлении прав детей\* в качестве одной из причин-оснований отмечается признание значения роли родителей в процессе защиты и обеспечения прав и интересов детей и обязанность государств в случае необходимости участвовать в такой защите.

Более подробно отношения пребывания иностранных несовершеннолетних граждан определяются в Регламенте Европейского парламента и Совета Европейского Союза от 26 июня 2013 г. № 604/2013\*\*, так называемом Дублинском регламенте – III (далее – Регламент), устанавливающим критерии и порядок определения государств – участников Европейского союза, ответственных за рассмотрение заявлений о международной защите, поданных в государстве-участнике гражданами третьих стран или лицами без гражданства.

18 дек. 1990 г. № 45/158 // ООН: официальный сайт. URL: <https://www.un.org/ru>

\* Европейская конвенция об осуществлении прав детей (ETS № 160): принята в Страсбурге 25 янв. 1996 г. // Совет Европы: официальный сайт. URL: <https://rm.coe.int>

\*\* Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В преамбуле Регламента устанавливается ряд принципов и правил его применения относительно несовершеннолетних иностранных граждан и лиц без гражданства. С учетом рассматриваемого вопроса к ним следует отнести следующие положения:

1. В соответствии с Конвенцией о правах ребенка и с Хартией Европейского союза об основных правах наилучшие интересы ребенка должны учитываться государствами-участниками Европейского союза в первоочередном порядке при применении настоящего Регламента. При оценке наилучших интересов ребенка государства-участники Европейского союза должны, в частности, надлежащим образом учитывать благосостояние и социальное развитие, вопросы безопасности и защиты несовершеннолетних, а также мнение несовершеннолетнего с учетом его возраста, степени развития и биографических данных. Кроме того, должны быть установлены специальные процедурные гарантии для несовершеннолетних без сопровождения в связи с их особой уязвимостью (п. 1).

2. В соответствии с Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод, а также с Хартией Европейского союза об основных правах государства – члены Европейского союза при применении настоящего Регламента

должны относиться с уважением в первую очередь к семейной жизни (п. 14).

3. Совместная обработка запросов членов одной семьи о предоставлении международной защиты одним государством – участником Европейского союза позволяет гарантировать детальную проверку запросов, а также то, что принятые по ним решения будут согласованы и члены одной семьи не будут разлучены (п. 15).

4. С целью обеспечения соблюдения принципа единства семьи, а также принципа учета наилучших интересов ребенка обязательным критерием ответственности должно стать существование отношений зависимости между заявителем и его ребенком, полнородным братом или полнородной сестрой или родителем с учетом беременности или факта того, что заявитель является матерью, состояния здоровья или преклонного возраста заявителя. Если заявителем является несовершеннолетний без сопровождения, присутствие членов семьи или родственников, которые могут взять на себя заботу о нем или о ней, на территории другого государства – участника Европейского союза также становится основополагающим критерием ответственности (п. 16).

5. Любое государство – участник Европейского союза должно иметь возможность

отступить от критерия ответственности, в частности, по гуманитарным и гуманным основаниям с целью совместного содержания членов семьи, родственников или людей, связанных другими семейными отношениями, и проверить запросы о предоставлении международной защиты, поданные в данном или другом государстве – участнике Европейского союза, даже если проверка не относится к его компетенции в соответствии с обязательным критерием, установленным настоящим Регламентом (п. 17).

6. Для определения членов семьи, полнородных братьев и сестер или родственников несовершеннолетних без сопровождения; критериев установления существования доказанной родственной связи; критериев оценки возможности родственников взять на себя заботу о несовершеннолетних без сопровождения, в том числе в случае, если члены семьи, полнородные братья и сестры или родственники несовершеннолетних без сопровождения находятся в нескольких государствах – участниках Европейского союза; критериев оценки взаимозависимости; критериев оценки возможности лиц взять на себя заботу о зависимых лицах и подлежащих учету элементов оценки невозможности осуществлять переезд в течение длительного периода времени с целью обеспечения дополнительных

норм Европейской комиссии должны быть делегированы полномочия по принятию актов в соответствии со ст. 290 Договора о функционировании Европейского Союза\*. При осуществлении своих полномочий по принятию актов делегированного законодательства Европейская комиссия не должна выходить за пределы обеспечения наилучших интересов ребенка в соответствии со ст. 6 настоящего Регламента. Очень важно, чтобы Европейская комиссия проводила необходимые консультации в ходе подготовительной работы, в том числе и с экспертами. При подготовке и составлении актов делегированного законодательства Европейская комиссия должна обеспечить мгновенную, своевременную и соответствующую передачу документов в Европейский парламент и Совет Европейского союза.

С учетом этого в п. 3 ст. 6 Регламента устанавливается требование о том, что при оценке наилучших интересов ребенка государства – участники Европейского союза должны тесно сотрудничать друг с другом и, в частности, обязательно учитывать следующие факторы:

- а) возможность для воссоединения семьи;
- б) благополучие и социальное развитие несовершеннолетнего;

\* Право Европейского Союза: сайт. URL: <https://eulaw.ru>

в) соображения безопасности и защищенности, особенно если существует риск того, что ребенок станет жертвой торговли людьми;

г) мнение несовершеннолетнего с учетом его возраста и развития.

Государство-участник, в котором несопровождаемый несовершеннолетний подал заявление о международной защите, в кратчайшие сроки должно принять соответствующие меры по определению членов семьи несопровождаемого несовершеннолетнего, полнородных братьев и сестер или родственников на территории государств – участников Европейского Союза, тем самым защищая наилучшие интересы ребенка.

Для этого государству-участнику следует обратиться за помощью к международным или другим соответствующим организациям и содействовать тому, чтобы несовершеннолетний мог получить доступ к службам розыска этих организаций.

В статье 8 Регламента устанавливается порядок определения государства-участника, ответственного за обеспечение пребывания несовершеннолетнего иностранного гражданина или лица без гражданства.

В случае, если заявителем является несовершеннолетний без сопровождения, ответственное государство – участник Европейского союза

должно убедиться, что члены семьи, полнородные братья и сестры несовершеннолетних без сопровождения находятся на территории на законных основаниях, при условии, что это отвечает наилучшим интересам ребенка. Если заявителем является несовершеннолетний, находящийся в браке, чей супруг (супруга) не находится на территории государства – участника Европейского Союза на законных основаниях, то ответственным государством-участником Европейского союза признается государство – участник Европейского союза, в котором находятся отец, мать или другой совершеннолетний родственник, несущий ответственность за несовершеннолетнего согласно законодательству или обычаям данного государства – участника Европейского союза, или полнородный брат или сестра, находящиеся на территории на законных основаниях.

В ситуации, когда несовершеннолетний иностранный гражданин или лицо без гражданства находится на территории государства-участника без сопровождения членов его семьи, но один из его родственников проживает на законных основаниях в государстве – участнике Европейского союза, и если при индивидуальной проверке установлено, что этот родственник может взять на себя заботу о несовершеннолетнем, то это государство – участник Европейского Союза

должно воссоединить несовершеннолетнего с его родственником и должно быть признано ответственным государством Европейского союза при условии, что это отвечает наилучшим интересам ребенка.

В случае если члены семьи и иные родственники несовершеннолетнего находятся более чем в одном государстве – участнике Европейского союза, решение о том, какое из государств – участников Европейского союза будет нести ответственность, принимается исходя из наилучших интересов ребенка. При отсутствии таких родственников ответственным государством пребывания иностранного несовершеннолетнего является то государство – участник Европейского союза, в котором несовершеннолетним без сопровождения взрослых было подано заявление о международной защите, при условии, что это соответствует наилучшему благополучию несовершеннолетнего.

В целях обеспечения права несовершеннолетнего иностранного гражданина и лица без гражданства Европейская комиссия наделяется полномочием по принятию актов, определяющих порядок установления личности несопровождаемых несовершеннолетних, членов их семей и иных родственников, порядка документального подтверждения семейной связи, критериев оценки способно-

сти родственников заботиться о несовершеннолетних без сопровождения, находящихся на территории различных государств – участников Европейского союза. При принятии актов Европейская комиссия не может выходить за пределы наилучших интересов ребенка.

В рамках Содружества Независимых Государств в исследуемом вопросе следует отметить Конвенцию о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств – участников Содружества Независимых Государств\*. В статье 5 настоящей Конвенции провозглашается право въезда трудящихся-мигрантов и членов их семей на территорию принимающего государства, пребывания, перемещения и выезда в порядке, установленном его законодательством и (или) международными договорами. Кроме того, устанавливается правило, согласно которому трудящиеся-мигранты и члены их семей не могут быть выдворены, подвергнуты депортации или реадмиссии из принимающего государства иначе как по основаниям, предусмотренным международными договорами и законодательством этого государства (ч. 1 ст. 12). Однако в настоящее время статус насто-

\* Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств – участников Содружества Независимых Государств: принята в г. Кишинев 14 нояб. 2008 г. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

ящей Конвенции остается нео-  
пределенным\*.

Анализ приведенных  
международных правовых  
актов и документов свиде-  
тельствуем о том, что они не  
содержат положений, непо-  
средственно определяющих  
гарантии пребывания ино-

странных несовершеннолетних  
граждан. В большинстве слу-  
чаев регулирование данного  
вида отношений относится к  
национальному законодатель-  
ству. Однако в большинстве  
международных правовых  
актов в качестве основных га-  
рантий используются прин-  
ципы воссоединения семьи и  
(или) установление запрета на  
разлучение семьи. Настоящие  
принципы носят базовый и ос-  
новополагающий характер и  
должны быть исходной концеп-  
туальной основой для опре-  
деления иммиграционного  
статуса несовершеннолетнего  
в национальном законодатель-

стве. Наиболее полно настоя-  
щие гарантии получили закреп-  
ление в Конвенции о правах  
ребенка. Однако, как свиде-  
тельствуем процесс присоеди-  
нения к ней зарубежных стран,  
не все ее положения носят аб-  
солютный характер. Представ-  
ляется, что положения меж-  
дународных правовых актов в  
сфере прав и свобод человека,  
особенно носящих универсаль-  
ный характер, должны стать  
правовым вектором развития  
отечественного миграционно-  
го законодательства в сфере  
определения иммиграционно-  
го статуса несовершеннолет-  
них иностранных граждан.

\* См.: О принятии предложения о на-  
правлении уведомления о намерении  
Российской Федерации не становиться  
участником Конвенции о правовом ста-  
тусе трудящихся-мигрантов и членов  
их семей государств – участников Со-  
дружества Независимых Государств от  
14 ноября 2008 г.: распоряжение Пра-  
вительства Рос. Федерации от 19 окт.  
2021 г. № 2930-р. Доступ из справ.-пра-  
вовой системы «Гарант».

1. Международное право: учебник / К.К. Гасанов [и др.]; под ред. К.К. Гасанова, Д.Д. Шалягина. 2-е изд., пере-  
раб. и доп. Москва: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. 479 с.
2. Хазова О.А. Принцип 6 Декларации ООН прав ребенка 1959 года в контексте Конвенции о гражданско-пра-  
вовых аспектах международного похищения детей 1980 года // Труды Института государства и права РАН.  
2017. № 6. С. 202-220.
3. Шелютто М.Л. Конвенция ООН о правах ребенка и конституционный уровень защиты прав детей // Журнал  
зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 2. С. 30-36.
4. Сорокин С.А. Конвенция ООН «О правах ребенка» // Российская юстиция. 1999. № 6. С. 38-39.

Сведения об авторе:

Летаева Елена Андреевна, доцент кафедры организации деятельности охранно-  
конвойных подразделений органов внутренних дел, кандидат юридических наук.  
Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России.  
letaeva\_lena@mail.ru  
Россия, 625049, Тюмень, ул. Амурская, 75



**Майоров В.И.**  
профессор кафедры  
административной  
деятельности органов  
внутренних дел  
Тюменского института  
повышения квалификации  
сотрудников МВД России,  
доктор юридических наук,  
профессор

1955715@rambler.ru

*Иностранные граждане являются особым субъектом административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения.*

© Майоров В.В., 2022

## НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В ПРИВЛЕЧЕНИИ К ОТВЕТСТВЕННОСТИ ИНОСТРАННЫХ ВОДИТЕЛЕЙ ЗА НАРУШЕНИЯ ПРАВИЛ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

*Аннотация.* В статье рассматривается проблема привлечения к ответственности за нарушения Правил дорожного движения водителей, управляющих зарегистрированными за рубежом транспортными средствами. Проанализированы меры, предпринятые в этой сфере за последние годы, изучен зарубежный опыт, в частности опыт Республики Беларусь, с которой Российской Федерацией было заключено Соглашение о взаимном признании и исполнении решений по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения. Представлены особенности данного Соглашения и механизма его реализации.

*Ключевые слова:* безопасность дорожного движения, административная ответственность, иностранные водители, нарушение Правил дорожного движения, Соглашение.

В Российской Федерации ежегодно фиксируется рост количества правонарушений, совершаемых иностранными водителями, однако эффективность привлечения их к ответственности продолжает оставаться невысокой. В 2021 году на территории Российской Федерации зарегистрировано 959 976 нарушений в сфере безопасности дорожного движения, совершенных иностранными гражданами\*, что на 22,7 % больше, чем в 2020 году. Высокий рост указанных правонарушений частично обусловлен ограничениями на передвижение в 2020 году, связанными

с недопущением распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19), однако цифра сама по себе остается значительной.

Как верно отмечает А.Д. Гордеева, привлечение к ответственности за административные правонарушения в области дорожного движения, совершенные иностранными водителями, является необходимым условием успешной реализации принципа неотвратимости наказания, который имеет большое значение для обеспечения безопасности дорожного движения [1, с. 4].

Иностранные граждане являются особым субъектом административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения. Несмотря на то что они подлежат

\* Правоприменительная деятельность в области безопасности дорожного движения в 2021 году: информ.-аналит. обзор / Баканов К.С., Ляхов П.В., Исаев М.М. [и др.]. М.: НЦ БДД МВД России, 2022. С. 30.

административной ответственности на общих основаниях, в случае фиксации нарушений Правил дорожного движения (далее – ПДД), совершенных водителями транспортных средств, зарегистрированных в иных государствах, с помощью работающих в автоматическом режиме технических средств фотовидеофиксации возникает проблема идентификации собственника транспортного средства, так как в распоряжении ГИБДД МВД России (далее – Госавтоинспекция) отсутствуют данные об иностранных транспортных средствах и их владельцах.

Граждане стран СНГ, ратифицировавших Конвенцию о взаимном признании и исполнении решений по делам об административных нарушениях правил дорожного движения\*, могут быть привлечены к ответственности за нарушения ПДД на основании положений данного документа, однако в нем содержится лишь ограниченный перечень нарушений и отсутствует регулирование вопросов привлечения к ответственности за нарушения ПДД, зафиксированные с помощью дорожных камер.

Исходя из этого государством для привлечения

\* Конвенцию о взаимном признании и исполнении решений по делам об административных нарушениях правил дорожного движения: принята в Москве 28 марта 1997 г. // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2009. № 13. Ст. 1459.

водителей-иностранцев к ответственности за правонарушения в области дорожного движения разрабатываются специальные меры, а в их отношении применяются особые способы воздействия, например, принятие решения о нежелательности пребывания иностранного гражданина на территории Российской Федерации и последующая депортация, а также решения о запрете въезда на территорию Российской Федерации (на основании ст. 25.10 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»\*\*).

В 2021 году для принятия решений о запрете въезда на территорию Российской Федерации в подразделения МВД России по вопросам миграции подразделениями Госавтоинспекции направлено 63 119 (на 52,9 % больше, чем в 2020 году) материалов в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, совершивших административные правонарушения в области дорожного движения на территории Российской Федерации. Вместе с тем доля удовлетворенных ходатайств составила лишь 10,6 %. Также было подготовлено 1547 ходатайств о

\*\* О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: федер. закон от 15 авг. 1996 г. № 114-ФЗ; ред. от 14 июля 2022 г. // Рос. газ. 1996. 22 авг.; 2022. 22 июля.

нежелательности пребывания иностранных граждан в Российской Федерации, более четверти (26 %, или 396) из них удовлетворено\*\*\*.

Реализация указанных процедур возможна лишь в случае наличия информации о собственнике или водителе транспортного средства, совершившего правонарушение. Однако при фиксации нарушений ПДД с помощью средств фотовидеофиксации возникает уже обозначавшаяся выше проблема идентификации собственника транспортного средства ввиду отсутствия сведений о зарубежных автомобилях в базах Госавтоинспекции.

Для упрощения процесса получения такой информации и дальнейшего привлечения к ответственности иностранцев – нарушителей ПДД за последние годы был предпринят ряд мер, которые необходимо рассмотреть более подробно.

В 2020-2021 годы был разработан ряд законодательных новелл относительно иностранных перевозчиков. Во-первых, это изменения, внесенные в Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 127-ФЗ «О Государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выпол-

\*\*\* Правоприменительная деятельность в области безопасности дорожного движения в 2021 году. С. 31.

нения»\*, направленные на проверку наличия штрафов, числящихся за транспортным средством при выезде (въезде) на территорию Российской Федерации. В случае выявления факта неуплаты штрафов за нарушения ПДД как въезд, так и выезд ограничиваются вплоть до погашения штрафа. Перевозчику предоставляется время длительностью три часа с момента въезда в Российскую Федерацию на ликвидацию задолженности, в противном случае он должен будет покинуть территорию страны.

Во-вторых, был усовершенствован обмен данными между таможенными постами, на которых производится контроль въезда и выезда грузовых транспортных средств. Ранее наличие штрафов на таможне можно было выявить лишь в случае, если въезд и выезд из Российской Федерации автомобилей перевозчиков осуществлялся через один и тот же пост.

В-третьих, расширение возможностей применения меры в виде задержания транспортного средства с помощью блокирующих устройств. Данные поправки пока находятся на стадии законопроекта и предусматривают возможность задержания транспортного

\* О Государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения: федер. закон от 24 июля 1998 г. № 127-ФЗ; ред. от 15 апр. 2022 г. // Рос. газ. 1998. 4 авг.; 2022. 18 апр.

средства до уплаты штрафа при совершении любого нарушения ПДД, ответственность за которое предусмотрена гл. 12 КоАП РФ. В настоящее время в соответствии со ст. 27.13 КоАП РФ такой способ задержания применяется при совершении иностранными перевозчиками правонарушений по статьям 12.9, 12.16 (части 6 и 7), 12.21.3.

Иные нововведения коснулись не только перевозчиков. Так, Федеральная информационная система ГИБДД МВД России, созданная с целью организации единого централизованного информационного пространства Госавтоинспекции, обеспечения эффективной информационной поддержки деятельности органов, организаций и подразделений системы МВД России, а также информационного обмена с заинтересованными органами\*\*, была дополнена разделом «Иностранные документы». Раздел предназначен для внесения информации об иностранных водителях и создания карточки зарегистрированного за рубежом транспортного средства. Это также позволяет выявить граждан Российской Федерации, использующих подобные транспортные средства.

\*\* О порядке эксплуатации специального программного обеспечения федеральной информационной системы Госавтоинспекции: приказ МВД России от 5 февр. 2016 г. № 60. Текст приказа официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Полученные сведения в дальнейшем могут быть использованы:

– для привлечения владельцев транспортных средств к административной ответственности за нарушения, зафиксированные работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами;

– для проверки наличия неоплаченных административных штрафов по регистрационному номеру транспортного средства.

Однако пополнение сведений осуществляется вручную сотрудниками Госавтоинспекции – путем остановки и проверки соответствующих транспортных средств. Разумеется, такая работа позволит со временем создать базу данных, содержащую информацию о большом числе иностранных водителей, но в краткосрочной перспективе ее эффект невысок, а сам процесс требует привлечения значительной части личного состава сотрудников.

Следует отметить, что в мировой практике также отсутствуют универсальные способы обеспечения исполнения административных постановлений за нарушения ПДД в отношении водителей-иностранцев. Например, в Китае такая проблема неактуальна, поскольку иностранные лица, въезжающие в страну на собственных автомобилях, должны получить временные местные номера,

а информация о них вносится в соответствующие базы данных.

В европейских странах действует Директива Европейского Парламента и Совета Европейского Союза от 11 марта 2015 г. № 2015/413 «О содействии трансграничному обмену информацией о правонарушениях, связанных с безопасностью дорожного движения»\*. Основная ее цель состоит в том, чтобы расширить возможности идентификации правонарушителей-нерезидентов на основе электронного обмена между странами Евросоюза, принявшими Директиву, и позволить рассылать письма с постановлениями о штрафах в другие страны на основе автоматизированной системы.

Данный документ не является универсальным, под его действие подпадают только следующие нарушения: 1) превышение установленной скорости движения транспортных средств; 2) неиспользование ремня безопасности; 3) проезд на запрещающий сигнал светофора; 4) управление транспортным средством в состоянии алкогольного опьянения; 5) управление транспортным средством в состоянии наркотического опьянения; 6) неис-

\* О содействии трансграничному обмену информацией о правонарушениях, связанных с безопасностью дорожного движения: директива Европейского Парламента и Совета Европейского Союза от 11 марта 2015 г. № 2015/413 // ООН: официальный сайт. URL: [www.https://unece.org](https://unece.org)

пользование защитного шлема; 7) использование запрещенной полосы движения; 8) незаконное использование мобильного телефона или любого другого устройства связи во время управления транспортным средством\*\*.

Кроме того, действие Директивы ограничено территорией Европейского союза; при выявлении нарушений, совершенных водителями автомобилей, зарегистрированных в странах за пределами ЕС, соответствующие органы также сталкиваются со сложностями в идентификации нарушителей.

Подходы к решению исследуемой проблемы разрабатываются и в странах ближнего зарубежья, из которых особо примечателен опыт Республики Беларусь.

На территории Республики Беларусь ежегодно регистрируется значительное число нарушений, совершаемых водителями-иностранцами, а на трассе М1 «Беларусь» среди всех фиксируемых нарушений ПДД их доля доходит до 50 %. В случае фиксации нарушений дорожными камерами Госавтоинспекция Республики Беларусь не имеет возможности осуществлять автоматизированную рассылку постановлений, а данные о правонарушениях удаляются из базы спустя два месяца. В таких условиях большинство иностранных водителей, нарушивших ПДД,

\*\* Там же.

могут остаться безнаказанными, поэтому власти Республики Беларусь создали особый механизм для привлечения таких правонарушителей к ответственности.

С целью выявления таких водителей и наложения на них штрафных санкций на дорогах страны размещаются особые пункты контроля и оплаты (стационарные и мобильные), на которых производится остановка транспортных средств с иностранными регистрационными знаками, информация о которых имеется в базах данных о нарушениях, выдача водителям постановлений о наказании и непосредственное их исполнение в виде оплаты штрафа. Для оплаты штрафов используются исключительно платежные терминалы, передавать деньги непосредственно инспекторам ГАИ Республики Беларусь запрещено.

Важно отметить, что Российской Федерацией и Республикой Беларусь в 2022 году было подписано Соглашение о взаимном признании и исполнении решений по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения\*\*\* (далее – Соглаше-

\*\*\* См. О подписании Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о взаимном признании и исполнении решений по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения: распоряжение Президента Рос. Федерации от 11 апр. 2022 г. № 98-рп // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [www.http://publication.pravo.gov.ru](http://publication.pravo.gov.ru)

ние), позволяющее правоохранительным органам обеих стран оперативно обмениваться необходимой информацией в следующих сферах:

– по вопросам взаимного признания и исполнения вступивших в силу решений по делам об административных правонарушениях;

– по вынесенным решениям в отношении лиц, совершивших административное правонарушение.

В соответствии с настоящим Соглашением страны будут передавать друг другу информацию о совершенных правонарушениях в области дорожного движения, а непосредственное привлечение к ответственности нарушителей будет осуществляться с учетом следующего:

1) в соответствии с законами страны места совершения

правонарушения (т.е. учитываются конкретные деяния и санкции за них, закрепленные в КоАП РФ и КоАП РБ);

2) штрафы взимаются в валюте страны проживания, но в той сумме, в которой они закреплены в кодексе страны нарушения. Из этого следует, что будет необходимо постоянно осуществлять пересчет по курсу российского рубля и белорусского рубля;

3) денежные средства в виде штрафов, уплаченных в результате исполнения решений, поступают в доход страны проживания лиц, совершивших административные правонарушения.

Последний пункт является ключевым отличием от прежнего механизма привлечения к ответственности водителей-иностранцев по Конвен-

ции о взаимном признании и исполнении решений по делам об административных нарушениях правил дорожного движения, в рамках которого тоже было возможно взаимодействие правоохранительных органов стран-участниц, однако штрафы все же взыскивались в бюджет государства, на территории которого было совершено нарушение ПДД.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что за последние годы был реализован комплекс мер, направленных на упрощение процедуры привлечения водителей-иностранцев к ответственности за правонарушения в области дорожного движения, включая соответствующее Соглашение в рамках формирования Союзного государства России и Беларуси.

1. Гордеева А.Д. Правовые и организационные основы взаимного признания и исполнения компетентными органами государств-участников СНГ и иных иностранных государств решений по делам об административных нарушениях правил дорожного движения: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2019. 181 с.

Сведения об авторе:

Майоров Владимир Иванович, профессор кафедры административной деятельности органов внутренних дел, доктор юридических наук, профессор.

Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России.

e-mail: 1955715@rambler.ru

Россия, 625049, Тюмень, ул. Амурская, 75



**Паукова Ю.В.**  
эксперт по вопросам  
миграции,  
член Национальной  
ассоциации  
административистов,  
кандидат юридических  
наук

[yraukova@mail.ru](mailto:yraukova@mail.ru)

Современные цифровые технологии позволяют совершенствовать деятельность органов власти по применению мер государственного принуждения, направленных на высылку иностранных граждан из Российской Федерации.

© Паукова Ю.В., 2022

## ЦИФРОВИЗАЦИЯ ПОРЯДКА НАЗНАЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ВЫДВОРЕНИЯ, ДЕПОРТАЦИИ И РЕАДМИССИИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН (АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

*Аннотация.* В настоящей статье отражены результаты исследования, целью которого является совершенствование правового регулирования назначения иностранным гражданам и лицам без гражданства административного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации и реадмиссии с учетом возможностей цифровых технологий. Автором рассмотрены действия, которые должны быть предприняты для цифровой трансформации вынесения рассматриваемых решений. В связи с этим обоснована необходимость передачи полномочий по принятию решений об административном выдворении от судей должностным лицам подразделений по вопросам миграции территориальных органов внутренних дел с сохранением возможности обжалования таких решений в суде. Предложено внедрить современные технологии искусственного интеллекта при подготовке проектов решений об удалении иностранных граждан и лиц без гражданства с территории Российской Федерации. Сформирован перечень федеральных законов, в которые необходимо внести соответствующие изменения.

*Ключевые слова:* административное выдворение, депортация, реадмиссия, иностранный гражданин, цифровизация, миграция.

Благодаря развитию информационных технологий создана основа для реформирования порядка назначения иностранным гражданам и лицам без гражданства (далее – иностранные граждане) административного выдворения за пределы Российской Федерации (далее – административное выдворение), депортации и реадмиссии (т. е. передачи иностранцев на основании международных договоров о реадмиссии).

Практика применения административного выдворения в соответствии с Кодексом Рос-

сийской Федерации об административных правонарушениях используется более 20 лет, а депортации и реадмиссии – в соответствии Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»\* – около 20 и 14 лет соответственно. Основания использования указанных правовых институтов за время их применения изменялись. В итоге админи-

\* О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ; от 14 июля 2022 г. // Рос. газ. 2002. 31 июля; 2022. 22 июля.

административное выдворение применяется в качестве наказания за совершение иностранными гражданами определенных административных правонарушений в миграционной сфере и в области защиты Государственной границы Российской Федерации, а также правонарушений, посягающих на здоровье, общественные нравственность, безопасность и порядок. Депортация и реадмиссия могут быть применены в случае наличия одного из 6 или 5 соответственно оснований для их назначения (рис. 1).

Однако основания вынесения решений о депортации и реадмиссии требуют существенного изменения (рис. 2), которому посвящено отдельное исследование [1]. Часть оснований депортации и реадмиссии дублируют основания привлечения иностранных граждан к административной ответственности.

Для решения вопроса о назначении административного выдворения иностранному гражданину, совершившему административное правонарушение вне приграничной территории, уполномоченным должностным лицом подразделения по вопросам миграции территориального органа внутренних дел соответствующее дело передается в суд. В случае привлечения иностранного гражданина к административной ответственности судья вправе назначить адми-

нистративный штраф с административным выдворением или без него. А.С. Костыря указывает, что «выбор формы административного выдворения принадлежит судье, рассматривающему дело, и зависит от обстоятельств дела и личности виновного, в том числе материальных и физических возможностей для самостоятельного выезда с территории Российской Федерации» [2, с. 49]. Ю.В. Капранова и А.Н. Осяк отмечают, что в судах отсутствует «единый подход в области применения административного выдворения мигрантов из Российской Федерации, совершивших правонарушения» [3, с. 198].

Анализ привлечения иностранцев к административной ответственности за нарушение статьи 18.8 КоАП РФ позволяет сделать вывод о разном подходе судов. Например, иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию, несмотря на запрет его въезда, суд привлек к административной ответственности с назначением максимального размера штрафа (5000 рублей) с административным выдворением\*. В аналогичном случае другой суд принял решение о выплате иностранными гражданами минимального размера штрафа (2000 рублей)

\* Решение Центрального районного суда г. Тула от 3 дек. 2020 г. Дело № 5-1630/2020 // Судебные решения. РФ: сайт. URL: <http://судебныерешения.рф>

с административным выдворением\*\*. Отметим, что в данных постановлениях судов отсутствует информация о рассмотрении вопроса привлечения иностранных граждан, незаконно пересекших Государственную границу Российской Федерации, к уголовной ответственности за нарушение ч. 2 ст. 322 УК РФ. Для сравнения приведем пример с иным решением: иностранным гражданам, которые ранее не привлекались к административной ответственности и в отношении которых не принималось решение о высылке из Российской Федерации, суд назначил выплату штрафа в большем размере (2500 и 3000 рублей) с административным выдворением\*\*\*.

В других странах также встречается «внутреннее усмотрение» при вынесении решений. Например, А.Л. Асад отмечает, что «часто выявляются личные взгляды, предубеждения и мотивация судей, поскольку они выражают свое

\*\* Решение Советского районного суда г. Владикавказ Республики Северная Осетия-Алания от 7 дек. 2020 г. Дело № 5-2903/2020 // Там же; решение Советского районного суда г. Владикавказ Республики Северная Осетия-Алания от 9 дек. 2020 г. Дело № 5-2926/2020 // Там же.

\*\*\* Решение Центрального районного суда г. Новокузнецк Кемеровской области от 9 дек. 2020 г. Дело № 5-2271/2020 // Судебные решения. РФ: сайт. URL: <http://судебныерешения.рф>; решение Центрального районного суда г. Новокузнецк Кемеровской области от 3 дек. 2020 г. Дело № 5-2213/2020 // Там же.

желание обойти процесс высылки неграждан, которых они считают «заслуживающими» помощи, но для которых часто доступно только временное освобождение от высылки с учетом толкования судьями иммиграционного законодательства» [4, с. 1221].

Современные цифровые технологии позволяют совершенствовать деятельность органов власти по применению мер государственного принуждения, направленных на высылку иностранных граждан из Российской Федерации. Однако, в настоящее время такие технологии недостаточно внедрены.

Проектом федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства»\* (далее – законопроект) планируется введение взамен терминов «административное выдворение» и «депортация» института «высылки» и сохранение судебного (в случае нарушения КоАП РФ) и внесудебного порядка вынесения решений\*\*. Несмотря на то, что законопроект

\* Паспорт проекта федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов: официальный сайт. URL: <https://regulation.gov.ru>

\*\* Итоговые положения законопроекта могут отличаться от рассмотренных автором.

предусмотрена цифровизация миграционной сферы, автоматизация вынесения вышеуказанных решений проектом закона не предусмотрена.

В настоящее время при подготовке решений уполномоченными органами используются сведения, содержащиеся в государственных автоматизированных информационных системах (подсистемах).

Например, при подготовке материалов для принятия решения о неразрешении въезда используются сведения, содержащиеся в «Центральном банке данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих или постоянно проживающих в Российской Федерации, в том числе участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом». Так, осуществляется проверка сведений об иностранном гражданине на предмет наличия ранее вынесенного решения о неразрешении въезда и отсутствия обстоятельств, в связи с которыми такое решение может быть отменено\*\*\*. При при-

\*\*\* Об утверждении Положения о создании, ведении и использовании центрального банка данных по учету иностранных граждан, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации, в том числе участников Государственной программы по ока-

влении к административной ответственности владельцев транспортных средств применяются технические средства для фиксации правонарушений. Должностное лицо выносит постановление о привлечении к административной ответственности. В случае несогласия владельца транспортного средства вправе обжаловать решение в суде. Аналогичные положения содержатся в проекте Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях\*\*\*\*.

занию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: постановление Правительства Рос. Федерации от 6 апр. 2005 г. № 186 // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2005. № 15. Ст. 1348; Порядок рассмотрения материалов, содержащих обстоятельства, являющиеся основанием для принятия (отмены) решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, решения об отмене решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, уведомления иностранного гражданина или лица без гражданства о принятом в отношении него решении о неразрешении въезда в Российскую Федерацию: утв. приказом МВД России от 8 мая 2019 г. № 303 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

\*\*\*\* Паспорт проекта «Процессуальный кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»

Решения об административном выдворении по общему правилу принимают судьи, на основании материалов, подготовленных сотрудниками подразделений по вопросам миграции территориальных органов внутренних дел. Однако КоАП РФ предусматривает назначение административного выдворения пограничным органом в случае выявления иностранного гражданина, совершившего административное правонарушение в Российской Федерации на приграничной территории. Также во внесудебном порядке выносятся решения о выдворении нарушителей Государственной границы Российской Федерации\* и о реадмиссии по ускоренной процедуре сотрудниками пограничных органов, а также решения о депортации и реадмиссии сотрудниками подразделений по вопросам миграции территориальных органов внутренних дел. Такое решение может быть обжаловано иностранным гражданином в суде согласно главе 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Для дальнейшей цифровизации порядка вынесения решений об административ-

---

ях» // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов: официальный сайт. URL: <https://regulation.gov.ru>

\* О государственной границе Российской Федерации: закон Российской Федерации от 1 апр. 1993 г. № 4730-1: ред. от 30 дек. 2021 г. // Рос. газ 1993. 4 мая; 2022. 11 янв.

ном выдворении, депортации и реадмиссии мигрантов из Российской Федерации, прежде всего следует уполномочить сотрудников подразделений по вопросам миграции территориальных органов внутренних дел принимать решения об административном выдворении иностранных граждан из Российской Федерации с сохранением возможности обжалования такого решения в суде в порядке, предусмотренном КАС РФ.

Такие меры позволят унифицировать процедуры принятия решений, предусматривающих удаление с территории государства и снизить нагрузку на суды.

В настоящее время подготовка материалов, рассмотрение дел и принятие решений как судами, так и должностными лицами подразделений по вопросам миграции территориальных органов внутренних дел осуществляется «в ручном режиме», что требует больших затрат ресурсов (трудовые, временные, финансовые и т.д.) и не гарантирует отсутствие влияния субъективных факторов.

Устранению названных недостатков призвано способствовать применение современных технологий искусственного интеллекта, являющихся одними из самых востребованных и быстро развивающихся направлений научных достижений. «Искусственный интеллект, как пра-

вило, относится к способности машины демонстрировать человеческий интеллект, например, при решении проблемы без использования программного обеспечения, содержащего подробные инструкции» [5, с. 182]. Обработка больших данных искусственным интеллектом существенно превышает человеческие способности [6, с. 87]. В настоящее время наиболее популярным является так называемое машинное обучение, основывающееся на статистическом моделировании. Такие популярные алгоритмы машинного обучения, как нейронные сети или градиентный бустинг, «способны распознать даже самые глубокие взаимосвязи в наборах данных, что часто позволяет добиться очень высокой точности предсказания» [7].

Применительно к вынесению «судебных» решений искусственный интеллект рассчитывает результат на основании анализа большого количества документов. Как отмечает Т.С. Заплатина, «чтобы сделать искусственный интеллект более эффективным в принятии решений, необходимо ввести больше алгоритмов, чтобы охватить больше случаев (в судебных решениях)» [8, с. 164]. Примером эффективного использования методов машинного обучения при вынесении судебных решений является разработка программы, которая в результате анализа 584

постановлений Европейского суда по правам человека определила точность исхода дела на 79 % [9].

Вместе с тем существует проблема доверия к решениям, принимаемым искусственным интеллектом. Исследователи отмечают, что «будучи человеком, правоприменитель может ошибаться, так же как и машина. Однако возможность человеческой ошибки (или, если угодно, усмотрения) заложена в правовом регулировании и по большей части психологически приемлема, в то время как перспектива стать жертвой ошибки машины или алгоритма (особенно если выводы такой системы не до конца прозрачны и их нельзя оспорить) пока находится для общества за границами приемлемого» [10, с. 34-35].

По причине отсутствия понимания относительно того, как было принято решение и какие исходные данные на него повлияли, алгоритм принятия решения часто называют «черным ящиком». Однако для решения этой проблемы программистами уже предложены программы, позволяющие визуализировать происходящие внутри «черного ящика» процессы [11]. Решение проблемы «черного ящика» решает ряд вопросов. Во-первых, возможно предоставление человеку информации о том, на основании чего программа вынесла определенное реше-

ние. Во-вторых, психологически люди доверяют решению системы, если у них есть понимание того, как она пришла к такому итогу. В-третьих, информация о том, какие переменные использует программа и как они влияют на конечный результат, позволяет ее совершенствовать, тем самым улучшая качество результата [12, с. 1138].

Учитывая изложенное, вынесение решений представляется необходимым пока сохранить в компетенции должностных лиц подразделений по вопросам миграции территориальных органов внутренних дел и использовать возможности цифровых технологий только для проектирования таких решений, включая описательную и результативную части. Вынесение решений искусственным интеллектом будет возможно исключительно после того, как алгоритм вынесения проектов решений будет отработан, а доверие общества к таким решениям укрепится.

В связи с этим следует усовершенствовать порядок вынесения решений о депортации иностранных граждан с территории Российской Федерации. Проведению такой работы способствуют планы по созданию «единой информационной платформы учета иностранных граждан», содержащей «цифровые профили» иностранных граждан. В свою очередь, иностранные граждане будут иметь

возможность обращаться путем использования информационно-телекоммуникационных сетей за государственными услугами, получать информацию о скором окончании сроков действия их документов и необходимости выезда из государства [13].

Учитывая наличие отмеченных технологий, предлагается создать Автоматизированную информационную систему контроля миграции (далее также – АИСКМ), которая будет получать из иных государственных автоматизированных информационных систем сведения об иностранных гражданах. Используя метод машинного обучения, АИСКМ на основании анализа большого количества постановлений о привлечении иностранных граждан к административной ответственности и решений об их депортации будет предлагать должностному лицу проект соответствующего решения с учетом актуальной информации, влияющей на вынесение решений [6, с. 88-89].

Система также должна содержать информацию о действующих соглашениях о реадмиссии, об условиях направления ходатайств (запросов) о реадмиссии в иностранные государства и приема-передачи иностранных граждан. При подтверждении должностным лицом необходимости применения соглашения о реадмиссии, Автоматизированная информа-

ционная система контроля миграции должна автоматически формировать проекты решения о реадмиссии, ходатайства (запроса) о реадмиссии в иное государство и других документов, необходимых для осуществления реадмиссии иностранного гражданина (рис. 3).

Проекты решений должны быть подробными и содержать всю учтенную при их вынесении информацию об иностранном гражданине. В случае наличия каких-либо сведений, не принятых во внимание Автоматизированной информационной системой контроля миграции, иностранный гражданин должен иметь возможность ходатайствовать перед должностным лицом об их внесении. Кроме того, человек должен иметь право обжаловать решение в суде. При вынесении последующих решений с помощью технологий искусственного интеллекта Автоматизированная информационная система контроля миграции будет учитывать каждое принятое судом решение [12, с. 1139-1140].

Для реализации вышеуказанных предложений необходимо:

– в Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ

«О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»\* предусмотреть формирование Автоматизированной информационной системы контроля миграции, установить перечень информации об иностранном гражданине, подлежащей внесению в нее;

– внести изменения в КоАП РФ относительно передачи полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях в сфере миграции (в случае рассмотрения вопроса о назначении административного выдворения) должностным лицам подразделений по вопросам миграции территориальных органов внутренних дел, предусмотрев подготовку проектов решений с помощью технологий машинного обучения автоматизированной информационной системой с использованием содержащейся в ней и в других государственных автоматизированных информационных системах информации об иностранном гражданине;

– Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении ино-

\* О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ.

странных граждан в Российской Федерации» дополнить положениями, направленными на вынесение решений о депортации и реадмиссии на основании предложений Автоматизированной информационной системы контроля миграции;

– учесть отмеченные предложения в проекте федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства».

Таким образом, правовое регулирование назначения иностранным гражданам административного выдворения, депортации и реадмиссии требует реформирования с учетом возможностей цифровых технологий. Внедрение предложенных автором идей позволит автоматизировать процесс вынесения решений об удалении иностранцев с территории Российской Федерации, повысить прозрачность принимаемых решений, снизив нагрузку на суды и подразделения по вопросам миграции территориальных органов внутренних дел, и сохранив возможность обжалования соответствующих решений в суде в случае несогласия.

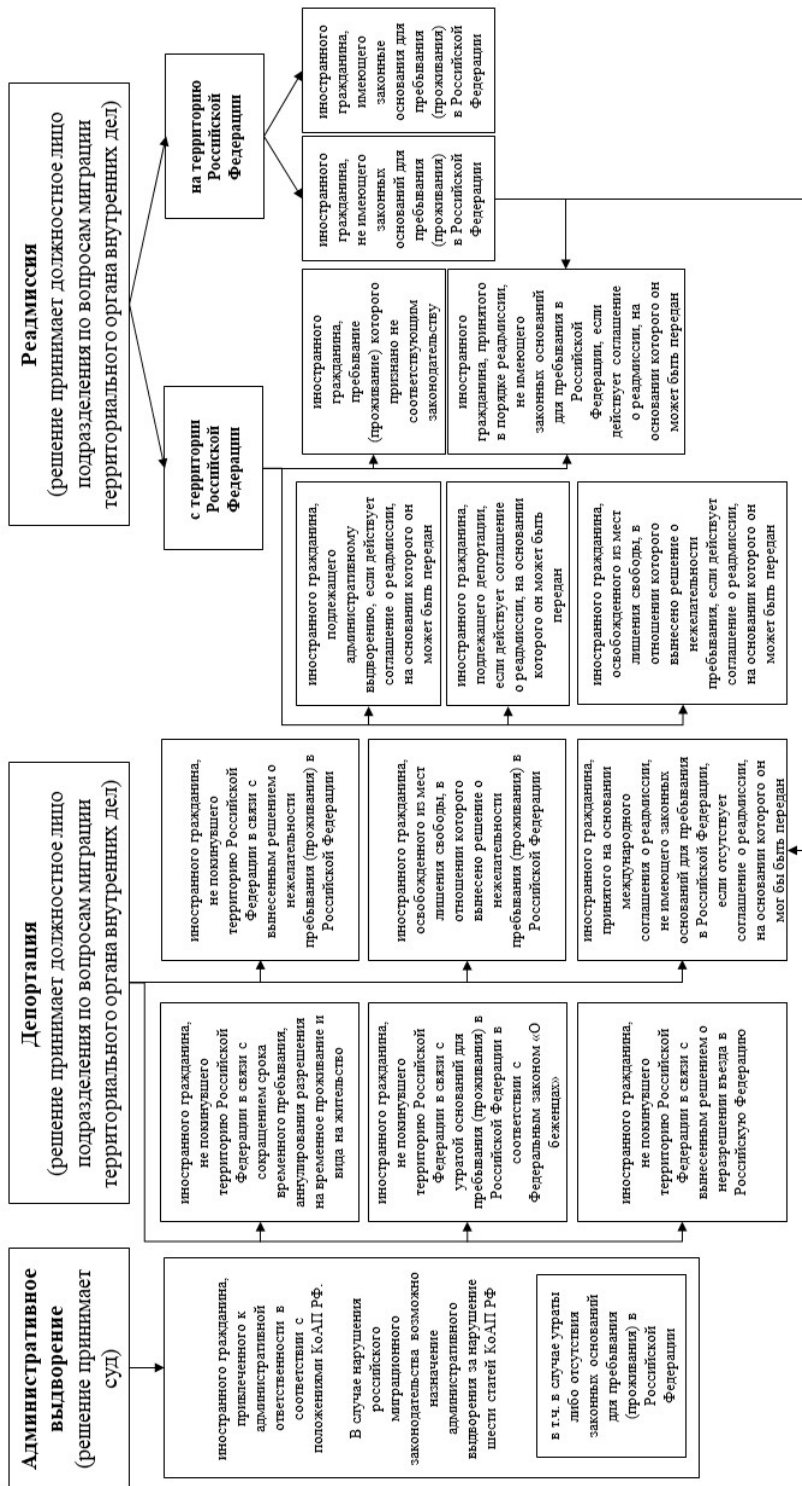


Рис. 1. Основания принятия решений об удалении иностранных граждан за пределы территории Российской Федерации (за исключением приграничной территории)\*

\* Схема составлена на основании положений КоАП РФ, Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (см.: Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru>) и Федерального закона от 19 февр. 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» (см.: там же).

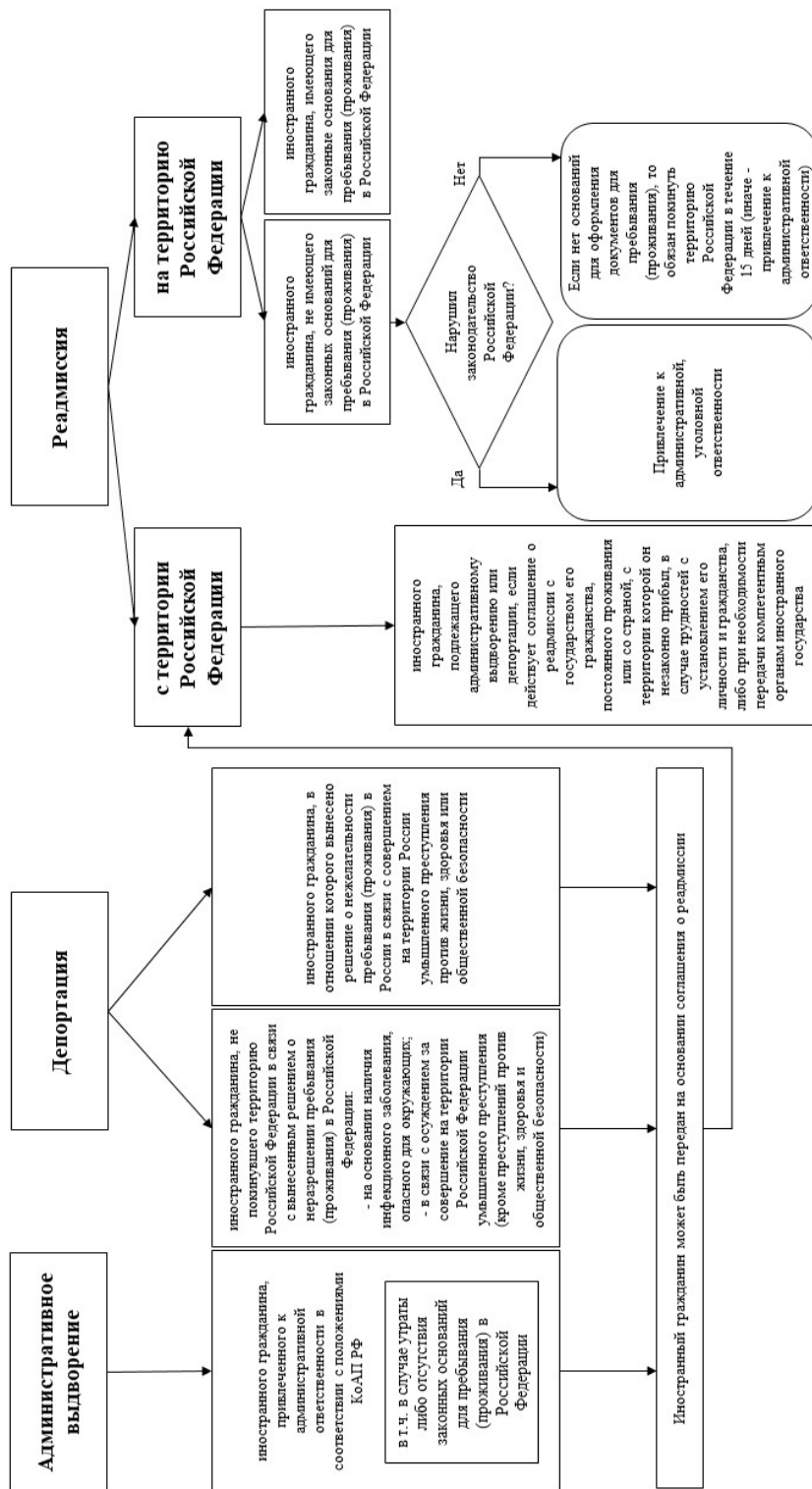


Рис. 2. Предложения по совершенствованию оснований удаления иностранных граждан с территории Российской Федерации (за исключением выявленных на приграничной территории)

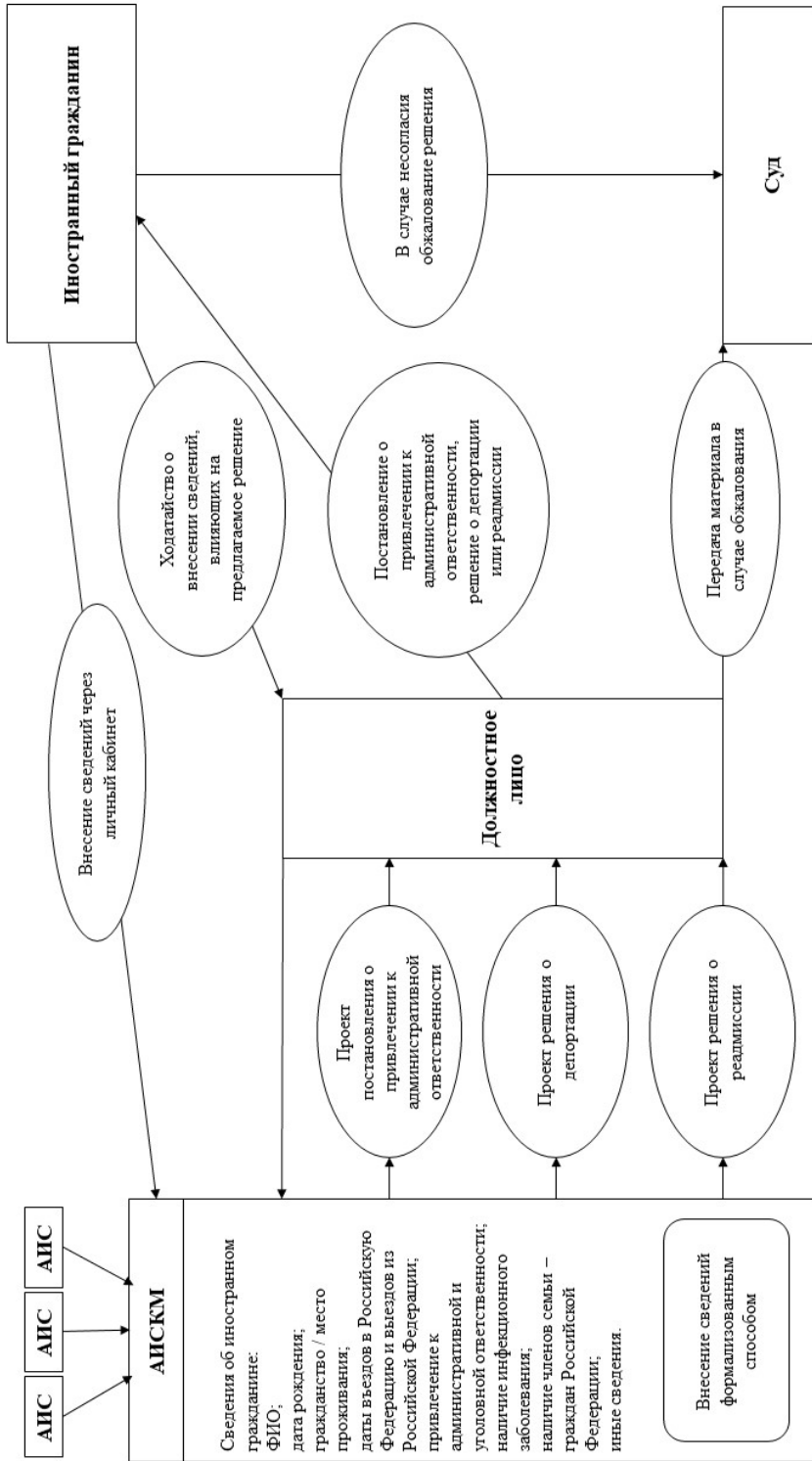


Рис. 3. Вынесение решений в отношении иностранных граждан по предложению Автоматизированной информационной системы контроля миграции

1. Паукова Ю.В. К вопросу об основаниях применения административного выдворения, депортации и реадмиссии иностранных граждан // *Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина*. 2022. № 2. С. 38-48.
2. Костыря А.С. Административное выдворение, депортация и реадмиссия: сравнительно-правовой анализ // *Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина*. 2017. № 2 (30). С. 46-49.
3. Капранова Ю.В., Осяк А.Н. Конституционное измерение института административного выдворения // Регулирование миграционных процессов на Юге России: политические, юридические и правоохранные аспекты: сб. материалов Всерос. науч.-теор. конф. Ростов-на-Дону. 2016. С. 195-199.
4. Asad L. Asad Deportation Decisions: Judicial Decision-Making in an American Immigration Court // *American Behavioral Scientist*. Volume 63, Issue 9, 1 August 2019, 1221-1249.
5. Цифровые платформы управления жизненным циклом комплексных систем / под общ. ред. В.А. Тупчиенко. Москва: Научный консультант. 2018. 440 с.
6. Паукова Ю.В., Попов К.В. Цифровая трансформация порядка привлечения иностранных граждан к административной ответственности // *Юридические исследования*. 2021. № 8. С. 84-97.
7. Уже не black box. Новые возможности в машинном обучении (и как бизнесу их использовать) // ООО «РБ.ПУ»: сайт. URL: <https://rb.ru>
8. Заплата Т.С. Искусственный интеллект в вопросе вынесения судебных решений, или ИИ-судья // *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*. 2019. № 4 (56). С. 160-168.
9. Taylors A. Artificial Intelligence 'Judge' to Predict Outcome in European Court Trials? // *University Scientists Develop Software*. 2016. Oct. URL: <https://www.universityherald.com>
10. Незнамов А.В., Незнамов А.В. Использование искусственного интеллекта в судопроизводстве: первый опыт и первые выводы // *Российское право: образование, практика, наука*. 2020. № 3 (117). С. 32-39.
11. Заглянуть в черный ящик – новая система от MIT покажет, как работают алгоритмы машинного обучения // *Habr*: сайт. URL: <https://habr.com>
12. Paukova Yu.V. (2022). Digital transformation of the procedure for administrative expulsion, deportation and readmission of foreign citizens and stateless persons from the territory of Russia // *Журнал СФУ. Гуманитарные науки*. 2022. № 8. 1134-1144.
13. В России создадут единую базу цифровых профилей пребывающих в стране иностранцев // *ТАСС*: сайт. URL: <https://tass.ru>

Сведения об авторе:

Паукова Юлия Викторовна, эксперт по вопросам миграции, член Национальной ассоциации административистов, кандидат юридических наук.

e-mail: [yraukova@mail.ru](mailto:yraukova@mail.ru)

Россия, 127427, Москва, ул. Кашенкин Луг, 4

## МИГРАЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РАЗВИТИЯ



**Пацевич В.С.**  
преподаватель кафедры  
административного права  
и административно-  
служебной деятельности  
органов внутренних дел  
Дальневосточного  
юридического института  
МВД России

[oles.viktoria@gmail.com](mailto:oles.viktoria@gmail.com)

*Неизменность характера противоправных деяний, несоответствие поведения приезжих целям обеспечения общественной безопасности и правопорядка, их пренебрежительное отношение к нормам действующего законодательства может указывать на несовершенство как профилактических и предупредительных мер в сфере миграции, так и регулирующего воздействия на общественные отношения, возникающие в связи с нахождением в стране иностранных граждан.*

© Пацевич В.С., 2022

*Аннотация.* В Российской Федерации нормативно-правовое регулирование миграционных отношений, в которых одной из сторон выступает иностранный гражданин или лицо без гражданства, не является совершенным. Об этом свидетельствует частота внесения изменений в законодательные акты, содержащие требования к соблюдению режима пребывания (проживания) мигрантов, осуществлению ими трудовой деятельности, регулярное обновление подзаконных нормативных правовых актов, определяющих основные направления миграционной политики и регламентирующих порядок практической деятельности по их реализации, а также назревшая потребность в создании единообразных миграционных правил для нужд публичных органов и лиц, участвующих в миграционных правоотношениях. Избыточность и в ряде случаев несогласованность положений законодательства в сфере миграции послужили причиной разработки МВД России законопроекта, определяющего условия въезда и нахождения в стране иностранных граждан. В статье автор рассматривает некоторые неточности положений данного законопроекта, которые, по его мнению, следует учесть и доработать.

*Ключевые слова:* миграционное законодательство, изменения, законность пребывания (проживания), контроль в сфере миграции, иностранные граждане, лица без гражданства.

Развитие правовой основы противодействия незаконной миграции, совершенствование государственного контроля (надзора) в части, касающейся въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации, транзитного проезда, пребывания (проживания) иностранных граждан и осуществления ими трудовой деятельности на территории Российской Федерации, административных процедур в сфере миграции, механизма миграционного контроля, являются основными направлениями миграционной политики в области совершенствования

механизмов профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации. Эти направления вместе с тем отвечают задачам обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Несовершенство миграционного законодательства, вызванное избыточностью его норм, в ряде случаев имеющих бланкетный характер, постоянное обновление и перенасыщение его положений, сложность для восприятия иностранными гражданами порождают неоднозначность

применения нормативных правовых актов в обозначенной сфере, формируют основу для деятельности недобросовестных посредников.

Например, в Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»\*, служащий основой правового регулирования миграционных отношений, изменения и дополнения вносились более 100 раз. Подзаконные нормативные правовые акты, принятые во исполнение отдельных законодательных положений, понятны даже не всем сотрудникам подразделений по вопросам миграции, а лишь тем, кто отвечает за конкретное направление. Только в 2020 году силами МВД России в целях совершенствования государственной политики в сфере миграции обеспечена разработка 9 федеральных законов, инициировано издание 11 актов Президента Российской Федерации, подготовлено 64 акта Правительства Российской Федерации, издано 128 ведомственных приказов\*\*.

Ежегодно в Российской Федерации выявляются преступления, связанные с органи-

\* О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ: от 14 июля 2022 г. // Рос. газ. 2002. 31 июля; 2022. 22 июля.

\*\* МВД МЕДИА. Все о российской полиции: информационный интернет-портал. URL: <https://media.mvd.ru>

зацией незаконной миграции, правонарушения в области обеспечения режима пребывания, проживания иностранных граждан, осуществления ими трудовой деятельности, устанавливаются факты фиктивной постановки иностранных граждан на миграционный учет, регулярно реализуются процедуры принудительного перемещения мигрантов через российскую границу и возвращения их в свои страны.

Так, с января по декабрь 2021 г. зарегистрировано 926 преступных деяний по фактам организации незаконной миграции, что на 25,6 % превышает аналогичные показатели предыдущего года. Число уголовно наказуемых нарушений, связанных с фиктивной постановкой на учет иностранного гражданина по месту пребывания в Российской Федерации, выявленных в 2019 году, составляло 43 035 преступлений, в 2020 году – 33 724, в 2021 году – 28 919\*\*\*. По данным судебной статистики за нарушение правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации в 2019 году было подвергнуто наказанию 135 812 мигрантов, в 2020 году – 52 840, в 2021 году – 72 718, за незаконное осуществление трудо-

\*\*\* Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь-декабрь 2021 года // МВД России: сайт. URL: <https://мвд.рф>

вой деятельности в 2019 году административное наказание назначено 25 585 иностранным гражданам, в 2020 году – 18 334, в 2021 году – 26 578\*\*\*\*. В 2021 году увеличилось количество выявленных нарушений миграционного законодательства. Например, в Хабаровском крае их число возросло на 13,3 % и достигло 17 328 в сравнении с 2020 годом, когда было выявлено 15 296 таких правонарушений\*\*\*\*\*.

Неизменность характера противоправных деяний, несоответствие поведения приезжих целям обеспечения общественной безопасности и правопорядка, их пренебрежительное отношение к нормам действующего законодательства могут указывать на несовершенство как профилактических и предупредительных мер в сфере миграции, так и регулирующего воздействия на общественные отношения, возникающие в связи с нахождением в стране иностранных граждан.

В связи с этим МВД России разработан проект Федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан

\*\*\*\* Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2020 год // Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации: сайт. URL: <http://www.cdep.ru>

\*\*\*\*\* Управление МВД России по Хабаровскому краю: сайт: URL: <https://27.mvd.rф>

и лиц без гражданства»\*. Однако некоторые из его положений вызывают ряд вопросов теоретического и практического характера, требуя детального рассмотрения.

В законопроекте вместо функции государственного контроля (надзора) в сфере миграции предлагается понятие «административный надзор за законностью пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан».

Цель, предмет, объект и содержание административного надзора за иностранными гражданами в совокупности с иными положениями проекта федерального закона отражают превентивную направленность вводимого правового института. Закрепление в проекте закона в качестве элемента административного надзора «принятие мер принуждения в соответствии с положениями настоящего Федерального закона» свидетельствует об ограничении данных мер лишь теми, которые будут содержаться в законе. К ним относятся высылка, не связанная с совершением административного правонарушения; нежелательность пребывания (проживания) в Российской Федерации; ограничение выезда из Российской Федерации.

\* Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства: проект федер. закона: текст по состоянию на 8 июля 2021 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В законопроекте прямо указывается на то, что правоотношения, относящиеся к вопросу привлечения к ответственности, не являются предметом регулирования. Таким образом, административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел (полиции), сопряженная с привлечением к административной ответственности лиц, нарушивших миграционные правила, не включена в содержание данного вида надзора. Это свидетельствует о некотором несоответствии сущности административного надзора признаным в науке административного права взглядам на данное правовое явление, согласно которым главным его отличием от контроля является возможность надзорных органов привлекать виновных к административной ответственности.

Вызывает вопросы отнесение к содержанию административного надзора деятельности по проведению дактилоскопической регистрации и идентификации иностранных граждан, осуществляемой при наличии технической возможности до въезда иностранного гражданина на территорию Российской Федерации – дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями, при въезде в Российскую Федерацию и выезде – должностными лицами пограничного органа. Как следствие, административный надзор будет осуществляться несколькими федеральными

органами исполнительной власти, и вновь возникнет вопрос о разграничении полномочий между ними.

По нашему мнению, в законопроекте допущены определенные логические неточности. Его первая статья прямо исключает распространение норм будущего законодательного акта на правоотношения, связанные с порядком и особенностями прохождения иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных видов контроля при пересечении ими Государственной границы Российской Федерации при въезде и выезде. Вместе с тем дактилоскопическая регистрация, идентификация и фотографирование иностранного гражданина при въезде на территорию Российской Федерации и выезде за ее пределы, планируемые к осуществлению в рамках пограничного контроля, рассматриваются в качестве структурного элемента административного надзора за пребыванием (проживанием) иностранных граждан, а потому должны относиться к предмету регулирования будущего федерального закона. В связи с этим наше предложение о создании отделов миграционного контроля вполне актуально с учетом планируемых изменений [1, с. 150].

Следует признать и значительную лояльность разработанного законопроекта. Уже сейчас представители Совета

при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, которые еще недавно ратовали за проведение миграционной амнистии, высказывают определенные опасения ввиду планируемых послаблений в отношении мигрантов [2]. Введение административного надзора за законностью пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации потребует не только увеличения штатной численности сотрудников подразделений по вопросам миграции\*, но и значительных трудовых затрат, намного больших во временном измерении, чем было необходимо для проведения плановых проверок. Такой вывод можно сделать из содержания некоторых статей законопроекта.

Например, уполномоченное должностное лицо обязано будет отслеживать прохождение мигрантом обязательной государственной дактилоскопической регистрации, фотографирования и (или) медицинского освидетельствования, поскольку в случае его (мигранта) уклонения срок краткосрочного пребывания в стране подлежит сокращению, а также направлять иностранному гражданину и его работодателю уведомление о необходимости уплаты авансового платежа для сохранения права на дальнейшую трудовую деятельность.

\* См.: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

лю уведомление о необходимости уплаты авансового платежа для сохранения права на дальнейшую трудовую деятельность. Возложение подобных обязанностей на компетентных сотрудников в будущем в совокупности с приданием неосновной роли привлечению виновных лиц к административной ответственности приведет к установлению контроля за каждым въехавшим в страну иностранным гражданином.

По состоянию на конец 2019 года общая численность подразделений по вопросам миграции составляла 29 190 человек. Функции по осуществлению контрольно-надзорной деятельности в сфере миграции осуществляли примерно 4196 человек, из них примерно 2707 – контроль за пребыванием и проживанием иностранных граждан, их трудовой деятельностью в Российской Федерации\*\*. В этом же году на территорию страны въехало 15,3 млн иностранных граждан и лиц без гражданства\*\*\*. Первично было поставлено на миграционный учет 13 863 521 человек\*\*\*\*. При условии восстановления миграционной обстановки, существо-

\*\* Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь-декабрь 2019 года // МВД России: сайт. URL: <https://мвд.рф>

\*\*\* Там же.

\*\*\*\* Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за январь-декабрь 2019 года с разделением по странам и регионам // МВД России: сайт. URL: <https://мвд.рф>

вавшей в 2019 году до пандемии, и неизменных величинах штатной численности очевидно, что каждому должностному лицу будут поднадзорны примерно 475 иностранных граждан, а с учетом специализации в области контрольно-надзорной деятельности – около 5121 мигрант в год. Только для реализации функции по установлению режима контролируемого пребывания в отношении иностранных граждан, не имеющих законных оснований для нахождения в Российской Федерации, потребуется увеличение штатной численности МВД России в количестве не менее 2815 единиц\*\*\*\*\*. Не следует забывать и о том, что административный надзор планируется осуществлять и в отношении других лиц, обязанных соблюдать миграционные правила.

Вышеизложенное представляет собой трудновыполнимую задачу, особенно если допустить мысль о распространении новой пандемии, когда государства вновь закроют свои границы для въезда иностранных граждан, и о значительном увеличении к такому моменту штата сотрудников подразделений по вопросам миграции. В связи с отмеченным полагаем, что наши уточнения должны быть учтены в процессе доработки вышеуказанного законопроекта.

\*\*\*\*\* Федеральный портал проектов нормативных правовых актов: сайт. URL: <https://regulation.gov.ru>

1. Пацевич В.С. О некоторых проблемах реализации полномочий по контролю в сфере миграции // Право и государство: теория и практика. 2021. № 6 (198). С. 149-152.
2. Емельяненко В. Как снять риски нарушения прав мигрантов и россиян // Рос. газ. 2021. 23 июля.

Сведения об авторе:

Пацевич Виктория Сергеевна, преподаватель кафедры административного права и административно-служебной деятельности органов внутренних дел.

Дальневосточный юридический институт МВД России.

e-mail: oles.viktoria@gmail.com.

Россия, 680000, Хабаровск, пер. Казарменный, 15

## ПРОФИЛАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНО ВРЕДНЫХ ОБЫЧАЕВ В СРЕДЕ МИГРАНТОВ



**Сумачев А.В.**  
профессор кафедры  
административной  
деятельности органов  
внутренних дел  
Тюменского института  
повышения квалификации  
сотрудников МВД России,  
доктор юридических  
наук, профессор

[alekssumachev@mail.ru](mailto:alekssumachev@mail.ru)

*Соблюдение и реализация социально вредных (опасных) обычаев способствует распространению (обыденности) правонарушающего поведения.*

© Сумачев А.В., 2022

*Аннотация.* В статье определяются направления правового и организационного плана по профилактике правонарушений мигрантов с точки зрения значения норм обычного права. Первоначально рассматриваются и анализируются отдельные национальные традиции и обычаи народов с позиций их уголовно-правового регулирования в российском праве. Отмечается, что отсутствие в действующем Уголовном кодексе Российской Федерации прямого запрета на совершение социально опасных деяний, составляющих пережитки местных обычаев, не означает, что такие из них, как «похищение и приравненное к нему принуждение женщины к вступлению в брак», «уплата и получение брачного выкупа», «многоженство», и другие им подобные деяния не могут влечь уголовную ответственность по общим нормам УК РФ. В части реализации организационных мер профилактики правонарушений мигрантов представлен опыт зарубежных стран: американский (реализуемый в Соединенных Штатах Америки) и германский (реализуемый в Федеративной республике Германия). Автором подчеркивается, что исследование и разработка направлений профилактики правонарушений мигрантов с точки зрения значения норм обычного права – это не только научно актуальная, но и практически значимая проблема.

*Ключевые слова:* мигранты, национальные традиции, обычай, пережитки местных обычаев, правонарушение, профилактика.

Активная миграция и ассимиляция народностей в современном мире способствует распространению национальных (народных) обычаев, в том числе не только социально полезных, но и социально вредных. В связи с этим представляет научный интерес анализ значения норм обычного права с позиций профилактики правонарушений мигрантов.

Национальные (народные) обычаи определяют как исторически сложившиеся правила поведения, вошедшие в привычку в результате воспитания или многократного повторения одних и тех же

действий [1, с. 442]. При этом обычаи характеризуют не только какие-либо конкретно-определенные правила поведения, но и некоторую последовательность совершения определенных действий. Как правило, обычаи традиционно передаются из поколения в поколение, причем в большинстве своем обычаи имеют многовековые корни. Также отмечается, что большая доля такого рода обычаев имеет религиозный или полурелигиозный характер (например, воздержание от приема пищи – «соблюдение поста») [2, с. 177].

В первую очередь рассмотрим социально вредные народные обычаи, которые, в частности, распространены и в Российской Федерации. Именно для противодействия таким обычаям уголовное законодательство закрепляет ответственность за их соблюдение. Уже в 1928 году УК РСФСР 1922 года был дополнен главой 10 «Преступления, составляющие пережитки родового быта». УК РСФСР 1961 года содержал главу 11 «Преступления, составляющие пережитки местных обычаев». Они были направлены на противодействие таким обычаям, как кровная месть, родовая, племенная вражда, похищение невесты, калым за невесту, понуждение женщины к вступлению в брак, вступление в брак с лицом, не достигшим брачного возраста, двоеженство или многоженство.

Современное уголовное законодательство не содержит специальных норм, устанавливающих ответственность за сохранение указанных традиций, то есть прямо не определяет запрет на совершение социально опасных деяний, составляющих пережитки местных обычаев. Однако это не означает, что они перестали быть преступными, то есть были декриминализованы. При этом следует указать, что уголовная ответственность за исполнение отдельных видов обычаев может наступать по общим нормам УК РФ.

Например, реализация обычая уплаты выкупа за невесту (калыма) формально содержит признаки состава преступления, предусмотренного ст. 127-1 УК РФ «Торговля людьми». Однако привлечение «покупателя невесты» к уголовной ответственности за уплату калыма обоснованно исключительно в случаях, когда посредством выкупа невеста принуждается к браку.

В свою очередь, реализация «кражи» («умыкания») невесты женихом можно признавать специальным случаем похищения человека, ответственность за которое предусмотрена ст. 126 УК РФ.

Относительно обычая (обряд) жертвоприношения следует заметить, что такого рода обряд издавна использовался у многих народов. Более того, данный обычай применяется и в настоящее время при проведении различных религиозных праздников. Так, принося животное в жертву, люди просят что-то «взамен»: хороший урожай, благоприятный исход для воинов или охотников, ушедших за добычей; пополнение рода или семейства и др.

Такого рода действия совершаются, как правило, ритуальными песнопениями, танцами, используется определенный вид оружия, которым забивается животное, а также для благоприятного исхода действия выполняются определенными людьми и при большом

скоплении народа [3, с. 43]. Например, у мусульман животное приносится в жертву по праздникам – на Курбан-Байрам. Обязательна такая церемония при прощании с усопшими. Имеют место случаи жертвоприношения перед свадьбой, по факту рождения ребенка или излечения больного.

Если ранее обряд жертвоприношения проводился в местностях, где преимущественно проживают лица, исповедующие ислам и коренные народы Крайнего Севера, то в связи с активизацией внутренней миграции мусульман в пределах государства, праздники отмечаются масштабно и в крупнейших городах Российской Федерации – в Москве и Санкт-Петербурге. При этом, если для жителей перечисленных местностей это является обыденным мероприятием, то иными народностями такие действия воспринимаются иначе, поскольку жертвоприношение как зрелище – это не приятное и даже страшное явление.

Следует заметить, что указанное действие происходит в присутствии большого количества людей, среди которых могут быть и малолетние дети. Именно данный факт – присутствие малолетних при реализации обряда жертвоприношения – позволяет сравнивать данный обряд с таким составом преступления, как «Жестокое обращение с животными»

(ст. 245 УК РФ). Укажем, однако, что в настоящий момент уголовная ответственность за жертвоприношение не предусмотрена.

В настоящее время наблюдается активная миграция и ассимиляция народностей не только в пределах Российской Федерации, как отмечалось выше, но и в мире. По данным А.Е. Слуки: «С начала 90-х годов основным фактором роста населения стран Европейского Союза становится миграция. Например, в 1996 году естественный прирост населения составлял здесь 280 тысяч человек, а миграционный – почти 800 тысяч. Западная Европа стала главным мировым центром притяжения иммигрантов, превосходя США – до недавнего времени лидера по этому показателю. Практически во всех остальных странах население растет за счет притока иностранцев, обгоняя естественный прирост» [4, с. 62].

По свидетельству С.В. Рязанцева, основными странами расселения эмигрантов из Российской Федерации стали США, Германия, Израиль, Канада, Франция, Аргентина, Бразилия, Австралия, Испания и некоторые другие [5, с. 122]. Более того, как замечает автор, в настоящее время русский язык входит в первую десятку самых распространенных языков в США (не считая английского), в Израиле около 1 млн человек из 8 млн населения

говорит по-русски, в Германии 6 млн человек из 82 млн понимают русский язык [5, с. 123].

Таким образом, можно полностью согласиться с выводом А.Е. Слуки о том, что «миграция в ее нынешних масштабах заметно изменила национальный состав отдельных западноевропейских государств и всего региона в целом» [4, с. 62]. Соответственно, не исключены факты реализации мигрантами их социально вредных (а в некоторых случаях опасных) обычаев.

Нет сомнений в том, что социально полезные обычаи (уважение старших, послушание родителям, уважение женщин, народный промысел и т.п.) способствуют формированию законопослушного поведения мигрантов. Однако соблюдение и реализация социально вредных (опасных) обычаев, наоборот, способствует распространению (обыденности) правонарушающего поведения. С позиций профилактики при этом усматриваются два основных направления: правового и организационного плана.

В части реализации правового направления профилактики, как представляется, следует разрабатывать соответствующие положения национального уголовного законодательства в части правового реагирования на факты реализации социально вредных (опасных) обычаев. В част-

ности, как отмечалось выше, обычай уплаты калыма за невесту формально схож с таким преступлением, как «Торговля людьми» (ст. 127-1 УК РФ). Грань между преступным и не-преступным здесь достаточно «тонкая». В целях устранения возможных проблем в правоприменительной практике считаем целесообразным дополнить примечание к статье 127.1 УК РФ «Торговля людьми» следующим положением:

«3. Действия по уплате выкупа (калыма) за невесту не признаются куплей-продажей человека или иной сделкой в отношении человека в случае, если есть добровольное, взаимное согласие невесты на вступление в брак с лицом, уплачивающим выкуп (калым)».

«Кража» («умыкание») невесты женихом, например, для отдельных республик Северного Кавказа является, если не рядовым, то достаточно распространенным явлением\*. Разрешение ситуации в части соотношения «кражи» («умыкания») невесты женихом и похищения человека, ответственность за которое предусмотрена ст. 126 УК РФ, на наш взгляд, возможно в трех вариантах:

1) радикальный путь: «кражу» («умыкание») невесты женихом следует считать специальным случаем похище-

\* Гражданку Эстонии похитили в Дагестане // ПОЛИТ-НН.RU: сайт. URL: <http://polit-nn.ru> [06.08.2006].

ния человека, ответственность за которое предусмотрена ст. 126 УК РФ, со всеми вытекающими отсюда уголовно-правовыми последствиями для похитителя;

2) другой радикальный путь: «кражу» («умыкание») невесты женихом следует считать обстоятельством, исключая преступность деяния, предусмотренного ст. 126 УК РФ, закрепив данное правило в самом Уголовном законе (например, в примечании к ст. 126 УК РФ) либо в соответствующих разъяснениях высших судебных инстанций Российской Федерации;

3) компромиссный путь: «кражу» («умыкание») невесты женихом признать специальным обстоятельством освобождения от наказания и закрепить данное правило в примечании к ст. 126 УК РФ (по аналогии с примечанием к ст. 134 УК РФ: «Лицо, впервые совершившее преступление, предусмотренное частью первой настоящей статьи, освобождается судом от наказания, если будет установлено, что это лицо и совершенное им преступление перестали быть общественно опасными в связи со вступлением в брак с потерпевшей»). Более справедливым, на наш взгляд, представляется компромиссный путь решения указанной проблемы.

Выше отмечалось, что в настоящее время жертвоприношение как явление не вле-

чет уголовной ответственности, хотя и может вызывать общественное порицание со стороны членов социума, для которых он (обряд жертвоприношения) не является традиционным. Например, мэр г. Москвы С.С. Собянин призвал мусульман на праздновании Курбан-Байрама обходиться без «вызывающих» зрелищ, в частности без публичной реализации обряда жертвоприношения. Таким образом, глава города отреагировал на обращения общественных деятелей и защитников животных, которые выразили негативное отношение относительно фактов публичной реализации обряда жертвоприношений\*. В итоге, в целях цивилизации обрядов жертвоприношения им была предложена идея выделить специальные места для отправления таких обрядов. Такую идею поддержали деятели культуры, в том числе и представители мусульманских общин.

Таким образом, на основе анализа данной ситуации можно предложить следующее:

1) публичное жертвоприношение, а именно убой животного в общественных местах, следует признавать фактом жестокого обращения с животными и квалифицировать данное деяние по ст. 245 УК РФ «Жестокое обращение с животными»;

\* Мэр Собянин призвал мусульман обходиться без «крови и безобразий» в праздник Курбан-Байрам // Новотека: сайт. URL: <http://novoteka.ru>

2) ввиду традиционности проведения обряда жертвоприношения для отдельных народностей целесообразно статью 245 УК РФ «Жестокое обращение с животными» дополнить примечанием следующего содержания:

«Примечание. Действие настоящей статьи не распространяется на случаи проведения обрядов жертвоприношения, за исключением случаев публичного жертвоприношения, то есть убоя животного в общественных местах».

Таковы основные пути реализации правового направления профилактики возможных правонарушений в части реализации социально вредных обычаев.

Относительно реализации организационных мер профилактики правонарушений мигрантов можно обратиться к опыту зарубежных стран. Условно его можно определить как американский (реализуемый в Соединенных Штатах Америки) и германский (реализуемый в Федеративной Республике Германия). Например, в США допускается практически неконтролируемое расселение мигрантов, свидетельством чему является компактное проживание определенных групп мигрантов, например, Брайтон-Бич (Brighton Beach) – район, расположенный в Нью-Йорке, на самом юге Бруклина, на берегу Атлантического океана\*\*;

\*\* Путеводитель по Нью-Йорку –

китайский квартал Чайна-таун (Chinatown – «китайский город») – район Сан-Франциско (штат Калифорния, США)\* и др. В Юго-Восточной Азии возникли и успешно функционируют ярко выраженные «русские поселки»: в Таиланде; в Вунгтау и Нячанге во Вьетнаме; в Суакнувиле в Камбодже [5, с. 128]. В частности, недалеко от Паттайи (Таиланд) есть поселок, в котором русскоговорящее население проживает компактно. Здесь приобрели недвижимость около 250 русских семей. Обслуживанием поселка также занимаются русскоязычные бизнесмены [5, с. 131-132].

В свою очередь, опыт ФРГ характеризует контролируемое расселение мигрантов. Мигрантами из Российской Федерации и представителями силовых структур ФРГ в личных беседах указывается, что в миграционной политике существует ориентир на ограничение (исключение) возможного компактного проживания определенных групп мигрантов по признаку страны эмиграции, национальности или иным критериям. В частности, переезд из Российской Федерации на постоянное место жительства к своим родственникам в ФРГ отнюдь

---

квартал Брайтон Бич // Про Нью-Йорк с Русланом Урсу: сайт. URL: <https://pronewyork.org>

\* Чайна-таун (Сан-Франциско): фото и отзывы // Новосибирск онлайн: сайт. URL: <https://turizm.ngs.ru>

не означает расселение в непосредственной близости от них (и даже в пределах одного населенного пункта). С одной стороны, это правило можно признать нарушением права человека на выбор места проживания; с другой – данная мера способствует профилактике правонарушений мигрантов на специально-криминалогическом уровне.

Кроме того, как представляется, контролируемое расселение мигрантов может способствовать их ассимиляции с коренным населением страны и формированию таким образом правоупотребительского поведения, принятого в стране – приемнике мигранта. В процессе ассимиляции происходит прежде всего смена групповой самоидентификации, утрачивается ощущение своей самобытности, специфичности. Иными словами, ассимиляция мигрантов проявляется в том, что группы людей, принадлежащих к уже сформировавшимся этносам, оказавшись в тесном контакте с другим народом или в его среде, воспринимают его язык, культуру, обычаи. В последующих поколениях происходит полная смена национальной самоидентификации (причисление себя к данному народу)\*\*.

Более того, пользуясь выражениями С.В. Рязанцева,

---

\*\* Миграция: словарь основных терминов // АКАДЕМИК: сайт. URL: <http://migration.academic.ru>

заметим, что интеграция в иное (например, американское) общество в большинстве своем «стартует» именно через институты экономики, но в конечном счете успешность процесса будет зависеть от многих факторов, в том числе от возможности вовремя вырваться из круга русскоязычной экономики и перейти в национальные (неэтнические) сегменты рынка труда [5, с. 128].

Таким образом, в завершение можно сделать следующие выводы.

1. Активизация миграционных процессов в современном мире способствует распространению национальных (народных) обычаев, при этом не только социально полезных, но и социально вредных (опасных) с точки зрения менталитета принимающего общества (государства). Соответственно, разработка направлений (мер) профилактики правонарушений мигрантов – задача не только важная, но и своевременная. При этом сложно недооценить значение норм обычного права в системе профилактики такого рода правонарушений.

2. С точки зрения анализа значимости норм обычного права можно выделить направления правового и организационного плана по профилактике правонарушений мигрантов:

2.1. Реализация правового направления профилактики предполагает разработку

соответствующих положений национального уголовного законодательства в части правового реагирования на факты реализации социально вредных обычаев. Применительно к уголовному законодательству Российской Федерации следует урегулировать вопросы уголовно-правовой оценки исполнения таких обычаев, как уплата калыма за невесту; «кража» («умыкание») невесты женихом; публичное жертвоприношение животного.

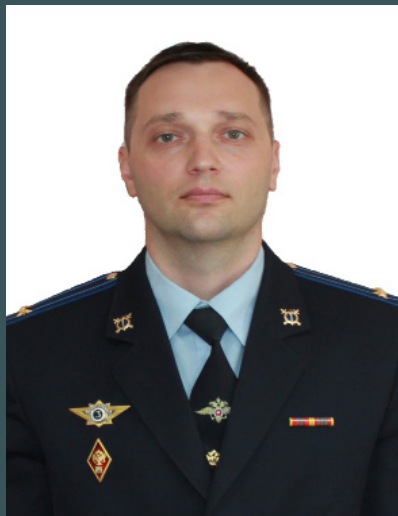
2.2. При реализации организационных мер профилактики правонарушений мигрантов целесообразно учесть реализуемый в ФРГ опыт контролируемого расселения мигрантов. Данная мера может способствовать ускоренной ассимиляции мигрантов с коренным населением страны и формированию его правопослушного поведения.

1. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук; Институт русского языка им. В.В. Виноградова. 4-е изд., доп. Москва: А ТЕМП, 2006. 938 с.
2. Короткова М.В. Культура повседневности: История костюма. Москва: Владос, 2002. 302 с.
3. Липинская В.А. Русское население Алтайского края: народные традиции в материальной культуре (XVIII-XX вв.) / отв. ред. В.А. Александров; АН СССР, Ин-т этнографии им. Н.Н. Миклухо-Маклая. Москва: Наука, 1987. 224 с.
4. Слука А.Е. Международная миграция населения и демографические проблемы Западной Европы // Статистика и учет миграции населения: Науч. сер.: Международная миграция населения: Россия и современный мир / гл. ред. В.А. Ионцев. Москва: МАКС-Пресс, 2001. Вып. 8. С. 62-68.
5. Рязанцев С.В. «Русскоязычная» экономика как механизм интеграции русскоговорящих мигрантов в принимающих странах // Вестник РУДН. Сер.: Экономика. 2017. Т. 25. № 1. С. 122-136.

Сведения об авторе:

Сумачев Алексей Витальевич, профессор кафедры административной деятельности органов внутренних дел, доктор юридических наук, профессор. Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России.  
alekssumachev@mail.ru  
Россия, 625049, Тюмень, ул. Амурская, 75

## ПРЕДСТАВИТЕЛЬ ПОТЕРПЕВШЕГО ИНОСТРАННОГО ГРАЖДАНИНА ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ ЧАСТНОГО ОБВИНЕНИЯ



**Тепленко А.Н.**  
заместитель начальника  
Управления МВД России  
по закрытому  
административно-  
территориальному  
образованию г. Озерск  
Челябинской области –  
начальник следственного  
отдела

[teplenkouly2014@mail.ru](mailto:teplenkouly2014@mail.ru)

*Иностранный гражданин, участвующий в качестве потерпевшего и частного обвинителя по уголовному делу частного обвинения, нуждается в дополнительной защите его прав и законных интересов со стороны законодателя.*

© Тепленко А.Н., 2022

*Аннотация:* В статье рассматриваются некоторые особенности участия иностранного гражданина в качестве потерпевшего и частного обвинителя по делам частного обвинения. Автором отмечена необходимость в дополнительной защите прав и законных интересов иностранных граждан и лиц без гражданства, участвующих в качестве потерпевших и частных обвинителей в уголовном преследовании в частном порядке. Рассмотрены причины и обстоятельства, обуславливающие необходимость в дополнительной защите прав иностранных граждан в уголовном процессе Российской Федерации посредством обязательного участия представителя потерпевшего. Предложены дополнения в содержание УПК РФ, предусматривающие обязательное участие представителя потерпевшего и представителя частного обвинителя в случаях, когда потерпевший и частный обвинитель не имеют самостоятельной возможности защитить свои права и законные интересы.

*Ключевые слова:* представительство иностранного гражданина, представительство лица без гражданства, представительство потерпевших, представитель потерпевшего, представитель частного обвинителя, иностранный гражданин в уголовном судопроизводстве.

Участие иностранных граждан и лиц без гражданства\* в уголовном судопроизводстве Российской Федерации предусматривает ряд особенностей. Ключевой особенностью, на наш взгляд, является необходимость дополнительной защиты прав и законных интересов иностранных граждан со стороны Уголовно-процессуального закона Российской Федерации.

Несомненно, что одной из эффективных форм защиты прав и законных интересов

иностранцев является институт представительства в уголовном судопроизводстве. Данный институт призван защитить права и законные интересы участников уголовного судопроизводства, а также оказать им помощь в реализации соответствующих прав и обязанностей. Однако, по нашему мнению, законодательством не в полной мере применяется институт представительства в отношении потерпевших иностранных граждан.

Нормы Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации

\* См.: О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ; от 14 июля 2022 г. // Рос. газ. 2002. 31 июля; 2022. 22 июля.

Федерации, регулирующие участие иностранного гражданина в уголовном процессе Российской Федерации, носят разрозненный характер и не предусматривают отдельные вопросы представительства иностранных граждан в уголовном судопроизводстве. Преимущественно данные нормы применяются в отношении иностранных граждан так же, как и в отношении граждан Российской Федерации, и являются частными случаями в правоприменительной практике.

Однако именно частные случаи в правоприменительной практике становятся наиболее уязвимыми с позиции нарушения прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства, что обусловлено недостаточной их регулируемостью нормами УПК РФ. Поэтому подобным случаям следует уделять особое внимание со стороны законодательства.

Одним из указанных исключительных случаев представляется участие иностранного гражданина в качестве потерпевшего по уголовным делам о преступлениях, относящихся к категории частного обвинения.

УПК РФ предусматривает несколько видов уголовного преследования в зависимости от характера и тяжести совершенного преступления, в том числе на этапе обвинения в суде (ч. 1 ст. 20 УПК РФ).

Одним из указанных видов уголовного преследования является уголовное преследование в частном порядке. Данный вид уголовного преследования осуществляется по ограниченному перечню преступлений, предусмотренных УК РФ, перечисленных в ч. 2 ст. 20 УПК РФ.

Частный порядок уголовного преследования, имеет некоторые особенности в сравнении с иными видами уголовного преследования и существенно отличается от них процессом его проведения: правами участников, процессуальными сроками, этапами и иной спецификой.

В качестве одной из важнейших особенностей уголовного преследования в частном порядке законодательство выделяет потерпевшего (ст. 42 УПК РФ) как участника уголовного судопроизводства по уголовным делам о преступлениях, относящихся к категории частного обвинения.

Данная позиция отражена в положениях ст. 43 УПК РФ, где потерпевший по уголовным делам частного обвинения выделен в отдельный вид участников уголовного судопроизводства со стороны обвинения и назван частным обвинителем.

Кроме этого, частный обвинитель, обладая процессуальными правами потерпевшего, предусмотренными ст. 42 УПК РФ, в отличие от потерпевшего, участвующего

со стороны обвинения по уголовным делам частного-публичного и публичного обвинения, наделяется исключительными правами, в том числе правами иных участников уголовного процесса, например правами обвинителя, предусмотренными чч. 4-6 ст. 246 УПК РФ.

Эти и иные особенности процессуального положения потерпевшего по уголовным делам частного обвинения предлагается рассмотреть в случаях участия иностранного гражданина в качестве потерпевшего и частного обвинителя.

Иностранному гражданину может не владеть языком уголовного судопроизводства, что в значительной мере усугубляет его положение и в некоторых случаях делает невозможным реализацию имеющихся у него прав и обязанностей.

В ситуации, когда иностранный гражданин, будучи потерпевшим по уголовному делу частного обвинения, не владеет или недостаточно владеет языком уголовного судопроизводства, могут возникнуть особые трудности для потерпевшего, так как процедура уголовного преследования в частном порядке предполагает более самостоятельное участие потерпевшего в уголовном процессе, предъявляет к потерпевшему некоторые дополнительные требования и возлагает исключительные права и обязанности.

Во-первых, иностранный гражданин, не владеющий языком уголовного судопроизводства, должен самостоятельно понять, осмыслить и уяснить все особенности уголовного судопроизводства в частном порядке. Самостоятельно – значит, собственными силами, без посторонних влияний, без чужой помощи, не зависимо от других\*.

Специфика и особенности процедуры подачи заявления в суд, его содержание, процедура возбуждения уголовного дела, процессуальные сроки, рассмотрение дела в суде, требования, предъявляемые к участникам уголовного судопроизводства, и т.д. являются частными случаями уголовного судопроизводства Российской Федерации. Поэтому, как представляется, иностранному гражданину без знания государственного языка и юридического образования самостоятельно это будет сделать сложно.

Во-вторых, еще до возбуждения уголовного дела частного обвинения иностранный гражданин может столкнуться с трудностями при составлении заявления на русском языке для передачи его в суд.

Решающим условием возбуждения уголовного дела частного обвинения является исключительная заинтере-

ресованность потерпевшего в уголовном преследовании. Данный факт выражается в непосредственной воле потерпевшего привлечь лицо к уголовной ответственности и должен быть подтвержден процессуальным действием путем составления и подачи соответствующего заявления в суд.

Подача заявления в суд потерпевшим или его законным представителем является одним из главных условий возбуждения уголовного судопроизводства в частном порядке (п. 1 ч. 1 ст. 147 РФ).

Кроме того, законодательством установлены обязательные требования к содержанию такого заявления (ч. 5 ст. 318 УПК РФ). В частности, заявление потерпевшего или его законного представителя должны содержать:

- наименование суда, в который оно подается;
- описание события преступления с указанием места, времени и обстоятельств его совершения;
- просьбу, адресованную суду, о принятии уголовного дела к производству;
- данные о потерпевшем, а также о документах, удостоверяющих его личность;
- данные о лице, привлекаемом к уголовной ответственности;
- список свидетелей, которых необходимо вызвать в суд;
- подпись подавшего его лица.

Таким образом, иностранный гражданин, не владеющий государственным языком, при составлении заявления в суд, во-первых, должен понять содержание данного заявления, во-вторых, правильно его изложить, в-третьих, содержащаяся в нем информация должна быть точной и достоверной.

Отметим, что бесплатное предоставление услуг переводчика участникам уголовного судопроизводства осуществляется по решению мирового судьи, когда заявление потерпевшего принято мировым судьей к своему производству, о чем выносятся соответствующее решение. До этого момента иностранный гражданин обязан самостоятельно решать возникающие вопросы, связанные с услугами переводчика, не имеющих материальной возможности, становится основной проблемой при составлении и подаче заявления в суд.

Следует признать, что в данном случае для иностранного гражданина без знания государственного языка и помощи представителя будет затруднительным составление такого ключевого юридического документа с целью соблюдения необходимых условий данного вида уголовного преследования.

В-третьих, иностранный гражданин, не владеющий языком уголовного судопро-

\* См.: Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: Ок. 100 000 слов, терминов и фразеологических выражений / под ред. Л.И. Скворцова. 27-е изд. М.: Мир и Образование, 2020. С. 560.

изводства, испытывает многочисленные трудности при рассмотрении уголовного дела в судебном заседании, так как даже в случае участия переводчика в судебном заседании на частного обвинителя ложится бремя обвинения. Несомненно, что от активности обвинителя, его юридической грамотности и опыта в области уголовного судопроизводства может зависеть и исход уголовного разбирательства.

Согласно положениям ст. 321 УПК РФ судебное заседание начинается с изложения частным обвинителем поданного им заявления в суд. Кроме того, частный обвинитель имеет право представлять доказательства, участвовать в их исследовании, излагать суду свое мнение по существу обвинения. Не вызывает сомнения тот факт, что без знания и владения языком уголовного судопроизводства данные действия частного обвинителя будут существенно ограничены и затруднены, что является принципиальным моментом в процессе обвинения.

Более того, частный обвинитель в ходе судебного заседания имеет право излагать суду свое мнение о применении уголовного закона, назначении подсудимому наказания, а также по другим вопросам, возникающим в ходе судебного разбирательства. Кроме того, может быть изменено обвинение в случае, если это не ухуд-

шает положение подсудимого и не нарушает его право на защиту, также обвинитель вправе вообще отказаться от обвинения.

Очевидно, что положения УПК РФ изначально предусматривают, что частный обвинитель с целью реализации имеющихся у него прав и обязанностей не только должен знать и владеть языком уголовного судопроизводства, но и иметь достаточные знания в области юриспруденции. В ином случае иностранный гражданин, не владеющий языком уголовного судопроизводства, не будет иметь реальной возможности для защиты своих прав и законных интересов на данной стадии уголовного судопроизводства без помощи представителя.

В-четвертых, иностранный гражданин, не владеющий языком уголовного судопроизводства, после вынесения приговора или постановления мирового судьи по уголовному делу частного обвинения не в полной мере может реализовать свои права на обжалование данных решений суда. Иностранному гражданину может быть трудно в ходе подготовки, подачи апелляционной жалобы, в том числе в процессе судебного разбирательства в апелляционном порядке, предусмотренном главой 45.1 УПК РФ.

Следующей проблемой для иностранного гражданина может стать отсутствие возможности правильно апел-

лировать к соответствующим положениям уголовного судопроизводства Российской Федерации ввиду отсутствия юридического образования или стажа работы по юридическим специальностям.

Иностранному гражданину должен быть известен и пониматься, в том числе благодаря юридической консультации, порядок и особенности производства по уголовным делам у мирового судьи. Кроме того, потерпевший должен знать порядок осуществления уголовного процесса, ориентироваться в сроках, установленных законом, имеющихся правах и полномочиях, не только предоставленных ему, но и иным участникам уголовного процесса, а также правильно применять соответствующие знания на разных этапах уголовного процесса.

Следует признать, что иностранный гражданин без помощи представителя, обладающего юридическими знаниями, не готов в должной степени реализовать представленные ему права и обязанности в рамках уголовного преследования в частном порядке.

Помимо этого заслуживает внимания то, что иностранный гражданин, ставший жертвой преступления, уголовное дело о котором относится к категории уголовных дел частного обвинения, при рассмотрении их мировым судьей лишен возможности использовать потенциал правоохранитель-

ных органов для сбора доказательств, защиты своих прав и законных интересов.

Об этом свидетельствует сама процедура, предусматривающая производство по уголовным делам, подсудным мировому судье (глава 41 УПК РФ), когда потерпевший до подачи заявления в мировой суд должен самостоятельно описать событие преступления, место, время, а также, обстоятельства его совершения, установить данные о лице, привлекаемом к уголовной ответственности, установить свидетелей преступления и их данные, обнаружить, собрать иные доказательства и сведения, подтверждающие вину лица, для предоставления их в суд [1, с. 96].

Становится очевидным, что иностранный гражданин, являющийся потерпевшим по уголовному делу частного обвинения, в силу особенностей, предусмотренных процедурой уголовного преследования в частном порядке, находится заведомо в неравных условиях с потерпевшим по делам частного-публичного и публичного обвинения, по которым на защиту прав и законных интересов потерпевшего выступают участники уголовного судопроизводства со стороны обвинения, образующие достаточно обширный перечень: руководитель следственного органа, следователь, орган дознания, начальник подразделения до-

знания, начальник органа дознания, дознаватель.

Указанные должностные лица являются квалифицированными юристами, которые в соответствии с УПК РФ уполномочены проводить предварительное расследование, необходимые процессуальные действия и оперативно-розыскные мероприятия, направленные на проверку и сбор доказательств по уголовным делам.

Иностранный гражданин должен располагать сведениями о лице, совершившем в отношении него преступление данной категории, что является одним из обязательных условий возбуждения уголовного дела частного обвинения. То есть либо иностранный гражданин должен был знать данное лицо ранее, либо ему необходимо самостоятельно установить сведения о данном лице уже после совершения преступления.

Таким образом, иностранный гражданин, являясь потерпевшим по уголовным делам частного обвинения, вынужден самостоятельно осуществлять сбор сведений, необходимых для возбуждения уголовного дела, отыскивать и фиксировать доказательства, устанавливать свидетелей и т.д.

Очевидно, что действия иностранного гражданина по сбору необходимых сведений без юридических знаний, соответствующих полномочий и помощи квалифицированных юристов представляются край-

не затруднительными и неэффективными.

Кроме этого, усложнить положение иностранного гражданина может факт подачи встречного заявления со стороны обвиняемого. Суд имеет право соединить оба заявления и рассматривать их в одном производстве (ч. 3 ст. 321 УПК РФ). При указанных обстоятельствах частный обвинитель вынужден участвовать в уголовном деле одновременно и в качестве подсудимого.

Помимо указанного, данная ситуация осложняется тем, что частный обвинитель в отсутствие помощи государственного обвинителя в лице прокурора на этапе судебного разбирательства вынужден самостоятельно одновременно с позицией обвинителя выстраивать позицию защиты.

Представляется, что иностранный гражданин, не имеющий материальной возможности пригласить представителя, а также в случае невладения языком уголовного судопроизводства вынужден совмещать функции частного обвинителя и подсудимого без квалифицированной юридической помощи со стороны адвоката или иных лиц, не имеет возможности должным образом защитить и реализовать свои права и законные интересы\*.

\* См.: Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации: федер. закон. от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ: ред. от 5 июня 2002 г. // Рос. газ. 2002. 5 июня; 2020. 6 авг.

В то же время ограниченные сроки пребывания на территории Российской Федерации иностранного гражданина, участвующего в уголовном процессе в качестве потерпевшего по уголовным делам частного обвинения, могут служить обстоятельством, в силу которого иностранный гражданин не будет иметь достаточной возможности для реализации имеющихся прав и законных интересов\*.

В силу того, что уголовное преследование в частном порядке имеет более сжатые сроки (ч. 2 ст. 321 УПК РФ), иностранный гражданин без участия представителя не сможет надлежащим образом подготовиться к судебному разбирательству, при этом не владея языком уголовного судопроизводства.

Кроме того, кратковременность пребывания иностранного гражданина на территории Российской Федерации\*\* может ограничить возможность соблюдения иностранным гражданином некоторых процессуальных сро-

ков, устанавливаемых судом в рамках уголовного судопроизводства, что в итоге может привести к отказу в принятии заявления к производству судьи (ч. 1 ст. 319 УПК РФ) или к нарушению сроков обжалования решений мирового судьи (ч. 2 ст. 323 УПК РФ).

Отсутствие возможности надлежащего уведомления иностранного гражданина о принятых процессуальных решениях мирового судьи, а также проблемы, возникающие в связи с необходимостью выезда и въезда в установленном порядке на территорию Российской Федерации\*\*\*, в некоторых случаях могут не позволить потерпевшему реализовать имеющееся у него права и привести к прекращению уголовного преследования. Примером может служить неявка частного обвинителя в судебное заседание без уважительной причины (п. 5 ч. 1 ст. 24 УПК РФ).

Представляется, что обязательное участие представителя иностранного гражданина в рамках уголовного судопроизводства позволит исключить подобные нарушения прав и законных интересов участников уголовного процесса. В слу-

чае возникшей необходимости представитель иностранного гражданина, находящийся на территории Российской Федерации, надлежащим образом уведомит суд о возникших проблемах потерпевшего, заявит соответствующее ходатайство или обратится с жалобой либо иным активным способом защитит права представляемого им лица, в том числе посредством участия в процессуальных действиях [2, с. 45].

Таким образом, нередко в правоприменительной практике иностранный гражданин или лицо без гражданства, являясь потерпевшим по уголовному делу частного обвинения, не имеет возможности для самостоятельной защиты и реализации своих прав и законных интересов, что обусловлено рядом обстоятельств. К таким обстоятельствам следует отнести малообеспеченность\*\*\*\*, безработицу\*\*\*\*\*, отсутствие постоянного места житель-

\* См.: О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: федер. закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ: ред. от 14 июля 2022 г. // Рос. газ. 1996. 22 авг.; 2022. 22 июля.

\*\* См.: О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: федер. закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ: от 14 июля 2022 г. // Рос. газ. 2006. 20 июля; 2022. 22 июля.

\*\*\* См.: Порядок депортации иностранных граждан и лиц без гражданства Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальными органами: утв. приказом МВД России от 24 апр. 2020 г. № 239: ред. от 6 авг. 2021 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru>

\*\*\*\* См.: О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одинокого проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи: федер. закон от 5 апр. 2003 г. № 44-ФЗ: ред. от 24 апр. 2020 г. // Рос. газ. 2003. 9 апр.; 2020. 28 апр.

\*\*\*\*\* См.: О занятости населения в Российской Федерации: закон Рос. Федерации от 19 апр. 1991 г. №1032-1: ред. от 14 июля 2022 г. // Бюллетень нормативных актов РСФСР. 1992. № 1. С. 4-18; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru>

ства\*, вынужденное переселение\*\*, статус беженца\*\*\*, трудное материальное положение\*\*\*\*, а также иные обстоятельства [3, с. 76].

В связи с указанным иностранные граждане, пребывая на территории Российской Федерации, могут находиться в трудной жизненной ситуации, связанной в том числе со сложным материальным положением. Такое тяжелое положение иностранного гражданина не позволит ему самостоятельно оплачивать услуги адвоката-представителя по защите своих прав и законных интересов в случаях участия в качестве потерпевшего и частного обвинителя в уголовном судопроизводстве.

Положение иностранного гражданина может усугубляться также тем, что согласно ст. 2 Федерального закона

\* См.: Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации: федер. закон. от 28 дек. 2013 г. № 442-ФЗ; ред. от 11 июня 2021 г. // Рос. газ. 2013. 30 дек.; 2021. 8 июня.

\*\* См.: О вынужденных переселенцах: федер. закон. от 19 февр. 1993 г. № 4530-1: ред. от 8 дек. 2020 г. // Рос. газ. 1993. 20 марта; 2020. 11 дек.

\*\*\* См.: О беженцах: федер. закон от 19 февр. 1993 г. № 4528-1: ред. от 14 июля 2022 г. // Рос. газ. 1993. 20 марта; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru>

\*\*\*\* См.: Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2020): утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации от 22 июля 2020 г. // Верховный Суд Российской Федерации. URL: <https://vsrf.ru>

от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» иностранные граждане не включены в перечень субъектов, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи в Российской Федерации\*\*\*\*\*.

Кроме этого, в законодательстве предусмотрены лишь отдельные случаи обязательного участия представителя потерпевшего по уголовным делам частного обвинения, к которым относятся следующие: 1) потерпевший является несовершеннолетним; 2) потерпевший по своему физическому или психическому состоянию лишен возможности самостоятельно защищать свои права и законные интересы (ч. 2 ст. 45 УПК РФ).

Также согласно ч. 8 ст. 318 УПК РФ в случае, когда судом установлено, что потерпевший в силу зависимого или беспомощного состояния либо по иным причинам (перечень которых законом не уточняется) не может защищать свои права и законные интересы, мировой судья вправе признать обязательным участие в деле законного представителя потерпевшего.

Однако в законодательстве и в этом случае не пред-

\*\*\*\*\* См.: О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации: федер. закон от 21 нояб. 2011 г. № 324-ФЗ: ред. от 28 июня 2022 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru>

усмотрена обязательность назначения представителя потерпевшего, что существенно ограничивает возможности потерпевшего в реализации имеющихся прав в рамках рассмотрения уголовных дел частного обвинения. При этом возможны случаи, когда и потерпевший, и его законный представитель по уголовному делу частного обвинения являются иностранными гражданами и самостоятельно не имеют возможности реализовывать предоставленные им права.

По нашему мнению, перечень обязательного участия представителя потерпевшего, содержащийся в УПК РФ, не позволяет в полной мере защитить права и законные интересы иностранного гражданина, участвующего в качестве потерпевшего и частного обвинителя, и подлежит уточнению\*\*\*\*\*.

С нашей точки зрения, иностранный гражданин, являющийся потерпевшим по уголовному делу частного обвинения, нуждается в дополнительной защите своих прав и законных интересов со стороны государства. К причинам, по которым иностранный гражданин не всегда может

\*\*\*\*\* См.: О практике применения судами норм, регламентирующих участие потерпевшего в уголовном судопроизводстве: постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 29 июня 2010 г. № 17 // Верховный Суд Российской Федерации: сайт. URL: <https://vsrf.ru>

самостоятельно без помощи представителя реализовать свои права и обязанности, предусмотренные УПК РФ, следует отнести:

– не Владение или недостаточное Владение языком уголовного судопроизводства;

– незнание положений уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации;

– отсутствие возможности получения бесплатной квалифицированной юридической помощи на территории Российской Федерации;

– отсутствие возможности получить помощь от правоохранительных органов и прокуратуры Российской Федерации;

– отсутствие на территории Российской Федерации близких родственников, родственников и иных близких лиц, способных оказать необходимую, в том числе материальную, помощь;

– нахождение в тяжелом материальном положении;

– нахождение в трудной жизненной ситуации;

– краткосрочность пребывания на территории Российской Федерации;

– сжатые сроки уголовного судопроизводства по уголовным делам частного обвинения;

– отсутствие возможности беспрепятственного выезда и въезда на территорию Российской Федерации [4, с. 98].

Это далеко не полный перечень причин, по которым иностранный гражданин, вовлеченный в уголовное судопроизводство Российской Федерации в качестве потерпевшего по уголовным делам частного обвинения, нуждается в обязательной помощи представителя\*. Следует согласиться с мнением П.М. Титова, который отмечает необходимость предусмотреть в обязательном порядке участие представителя потерпевшего также в случае смерти потерпевшего [5, с. 62].

Обязательное участие представителя потерпевшего является эффективным способом защиты прав и законных интересов иностранных граждан, являющихся участниками уголовного судопроизводства.

Вместе с тем в настоящее время в законодательстве не предусмотрена возможность потерпевшего или частного обвинителя напрямую ходатайствовать об обязательном предоставлении ему в качестве представителя по назначению адвоката или иного лица, которое способно оказать ему квалифицированную юридическую помощь, как это предусмотрено в отношении подозреваемого или обвиняемого\*\*.

\* См.: Лебедев В. Осуждению не подлежат // Рос. газ. 2020. 13 окт.

\*\* См.: По жалобам Л.Д. Вальдмана, С.М. Григорьева и региональной общественной организации «Объедине-

Согласно п. 4 ч. 1 ст. 51 УПК РФ обязательное участие защитника, предоставляется подозреваемому и обвиняемому в случае невладения языком, на котором ведется производство по уголовному делу. Указанное демонстрирует, что потерпевший и частный обвинитель находятся в неравном положении с подозреваемым или обвиняемым. По нашему мнению, это не допустимо и противоречит основным принципам уголовного судопроизводства, согласно которым стороны обвинения и защиты имеют равные права, а также возможности для их реализации.\*\*\*

В связи с этим в УПК РФ необходимо предусмотреть возможность обязательного назначения адвоката-представителя или иного лица, которое способно оказать квалифицированную юридическую помощь

---

ние вкладчиков "МММ" на нарушение конституционных прав и свобод рядовых положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и Федерального закона "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации": определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 5 дек. 2003 г. № 446-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

\*\*\* См.: По жалобе гражданки Ивкиной Валентины Оноприевны на нарушение ее конституционных прав частью первой статьи 45 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 5 февр. 2004 г. № 25-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

потерпевшему и частному обвинителю. Расходы, связанные с участием представителя потерпевшего и частного обвинителя, следует отнести к числу процессуальных издержек, выплачиваемых за счет средств федерального бюджета\*.

Таким образом, подводя итог, необходимо сделать следующие выводы.

1. Иностранный гражданин, участвующий в качестве потерпевшего и частного обвинителя по уголовным делам частного обвинения, нуждается в дополнительной защите его прав и законных интересов со стороны законодателя.

С целью обеспечения надлежащей защиты прав и законных интересов иностранных граждан, а также предоставления возможности для реализации прав данных участников уголовного судопроизводства необходимо предусмотреть в УПК РФ возможность обязательного участия в уголовном процессе представителя потерпевшего и представителя частного обвинителя.

В связи с этим необходимо дополнить нормы УПК РФ следующим содержанием:

– ч. 1 ст. 45 УПК РФ после слов «В качестве представителя потерпевшего или гражданско-

го истца», дополнить словом «, представителя»;

– ч. 3 ст. 318 УПК РФ, после слов «потерпевшим или его законным представителем...», дополнить словом «, представителем»;

– ч. 2 ст. 20 УПК РФ, после слов «его законного представителя», дополнить словом «, представителя».

Также имеются несоответствия положения п. 5 ч. 1 ст. 24 УПК РФ, в котором в качестве причины вынесения отказа в возбуждении уголовного дела указывается отсутствие заявления потерпевшего, и положения ч. 2 ст. 20 УПК РФ, согласно которому поводом для возбуждения уголовного дела частного обвинения может также служить заявление законного представителя потерпевшего и представителя.

Таким образом, законодательство фактически лишает законного представителя, а вместе с ним и представителя потерпевшего и представителя частного обвинителя части их прав, предусмотренных ст. 24 УПК РФ, что может привести к принятию незаконных, преждевременных процессуальных решений и нарушению прав участников уголовного судопроизводства.

Предлагаем внести в содержание п. 5 ч. 1 ст. 24 УПК РФ изменение, дополнив его после слов «заявление потерпевшего» словами «и его законного представителя, представителя».

2. В целях защиты прав иностранного гражданина, вовлеченного в уголовное судопроизводство по уголовному делу частного обвинения, в случае если потерпевший или частный обвинитель не владеет или недостаточно владеет языком уголовного судопроизводства, а равно находится в тяжелом материальном положении, предусмотреть обязательное участие в деле представителя потерпевшего или представителя частного обвинителя.

В связи с этим предлагается уточнить содержание ч. 8 ст. 318 УПК РФ, изложив данную норму в следующей редакции:

«8. Если при принятии заявления к производству будет установлено, что потерпевший в силу зависимого, беспомощного состояния, тяжелого материального положения, невладения языком уголовного судопроизводства либо по иным причинам не может защищать свои прав и законные интересы, то мировой судья вправе признать обязательным участие в деле законного представителя, представителя и прокурора».

3. Иностранный гражданин, являющийся потерпевшим по уголовному делу частного обвинения в случае невладения языком уголовного судопроизводства, а равно находящийся в тяжелой жизненной ситуации, в том числе в силу тяжелого материального положения, нуждается в защите сво-

\* См.: О практике применения судами законодательства о процессуальных издержках по уголовным делам: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19 дек. 2013 г. № 42 // Верховный Суд Российской Федерации: сайт. URL: <https://vsrf.ru>

их прав и законных интересов со стороны государственных органов, в том числе правоохранительных органов и прокуратуры Российской Федерации.

В целях реализации указанных положений в ч. 1 ст. 319 УПК РФ необходимо внести изменения, дополнив ее пунктом 1.3 в следующей редакции:

«1.3. В случае если представленное заявление не отвеча-

ет требованиям части пятой статьи 318 настоящего Кодекса по причине не владения или недостаточного владения языком уголовного судопроизводства заявителя, а равно по причине нахождения заявителя в тяжелой жизненной ситуации или по иным причинам, не позволяющим заявителю защищать свои права и законные интересы, мировой

судья отказывает в принятии заявления к своему производству и направляет указанное заявление руководителю следственного органа или начальнику органа дознания для решения вопроса о возбуждении уголовного дела в соответствии с частью четвертой статьи 20 настоящего Кодекса, о чем уведомляет лицо, подавшее заявление».

1. Скобликов П.А. Право на получение квалифицированной юридической помощи: субъекты оказания и получения помощи, основное содержание права и его развитие // Государство и право. 2021. № 9. С. 90-98.
2. Кривошеков Н.В. Особенности признания лица потерпевшим по отдельным категориям уголовных дел экономической направленности // Вестник Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России. 2019. № 2 (13). С. 44-50.
3. Карпушев М.А. «Трудная жизненная ситуация» потерпевшего как необходимое условие для оказания бесплатной квалифицированной юридической помощи в уголовном судопроизводстве // Научный портал МВД России. 2019. № 2. С. 73-78.
4. Тепленко А.Н. Особенности правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства, влияющие на расследование уголовных дел // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2021. № 2 (56). С. 90-100.
5. Титов П.М. Некоторые проблемы представительства по делам частного обвинения // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2019. № 2 (37). С. 61-62.

Сведения об авторе:

Тепленко Александр Николаевич, заместитель начальника – начальник следственного отдела.

Управление МВД России по закрытому административно-территориальному образованию г. Озерск Челябинской области.

e-mail: teplenkouly2014@mail.ru

Россия, 456780, Озерск, ул. Ленина, 43

## ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫХ ГАРАНТИЙ ЛИЦАМ, ИЩУЩИМ (ПОЛУЧИВШИМ) УБЕЖИЩЕ В ОТДЕЛЬНЫХ СТРАНАХ



**Юзиханова Э.Г.**  
Тюменский институт  
повышения квалификации  
сотрудников МВД России  
профессор кафедры  
правовой подготовки  
сотрудников органов  
внутренних дел,  
доктор юридических наук,  
профессор

[uzikhanovaeg@yandex.ru](mailto:uzikhanovaeg@yandex.ru)

*Избирательный подход в реализации отдельных положений Конвенции о статусе беженцев позволил возложить ответственность за нелегальную миграцию на страны, через которые нелегальные мигранты прибыли в Европу.*

© Юзиханова Э.Г., 2022

*Аннотация.* В статье на основе сравнительного анализа миграционного законодательства ФРГ, Французской Республики, Итальянской Республики, Республики Беларусь рассматриваются вопросы реализации отдельных положений социальной политики в отношении лиц, вынужденно пребывающих на территории указанных государств. Объектом исследования выступают общественные отношения в сфере регулирования вопросов предоставления убежища. Предмет исследования – миграционное законодательство ФРГ, Французской Республики, Итальянской Республики, Республики Беларусь. Цель исследования – выявление положительного опыта зарубежных стран в области предоставления убежища и установление возможностей его применения в совершенствовании миграционной политики Российской Федерации. Сравнительно-правовой анализ законодательства, регулирующего вопросы предоставления убежища в указанных иностранных государствах, позволил установить порядок обеспечения социально-правовых гарантий лицам, ищущим (получившим) убежище. Изучен положительный международный опыт по предоставлению убежища и возможные перспективы его использования в российской правоприменительной практике.

*Ключевые слова:* убежище, беженцы, социально-правовые гарантии, государство.

В качестве одного из положений Конвенции о статусе беженцев 1951 года\* закреплено признание всеми государствами социального и гуманитарного характера проблем беженцев и принятие мер к предотвращению разногласий между государствами в связи с этой проблемой.

Все легальные и нелегальные мигранты в Европе получают социальные пособия до присвоения статуса беженца. В то время как решается вопрос относительно конкретного че-

ловека, он должен жить в специальном центре или лагере для беженцев, получать предметы гигиены, одежду, обувь (один раз), деньги на личные расходы, пользоваться бесплатной медицинской помощью. В 2022 году в европейских странах был установлен определенный уровень социальных выплат (евро в месяц) в зависимости от социально-экономического благополучия принимающей страны: Австрия – от 50 до 200 евро (сумма зависит от места проживания и количества человек в семье), Бельгия – 220 евро, Британия – 180-250 евро на взрослого и 20-30 – на ребенка

\* Конвенция о статусе беженцев: принята в Женеве 28 июля 1951 г. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

(значение имеет возраст), Венгрия – 22,76 евро.

Мигранты, выразившие согласие и подписавшие контракт по «интеграции», получают субсидии на жилье и дополнительную финансовую поддержку. В ФРГ данная поддержка составляет 340 евро, в Ирландии оплачивается проживание в центрах с полным пансионом и изучение языка. В Испании на каждого мигранта выплата составляет почти 52 евро и дополнительно 18 евро на каждого ребенка до 18 лет, дополнительно выдается проездной на месяц и 363 евро в год на одежду. В Италии каждому мигранту полагается 35 евро в день и 2,5 евро – на карманные расходы. В Латвии с учетом проживания беженца в центре выдается 2,15 евро, после оформления убежища – 256 евро или 76 евро для детей до 18 лет. Литва выплачивает беженцам по 10 евро при условии проживания в центре до 18 месяцев, Люксембург – 225, Мальта – 130 евро на питание. Нидерланды ограничиваются выплатой 20-45 евро в неделю на питание и 13 евро – на другие расходы без предоставления места проживания. Самую бюджетную финансовую поддержку беженцам оказывает Польша (16 евро). Румыния, выплачивая мигрантам 136 долларов США, предоставляет данную помощь только в течение девяти месяцев. Для удовлетворения потребностей адапта-

ции, включая изучение языка, Словакия выплачивает единовременное пособие в 300 евро и 40 центов на день, Финляндия – 316 евро, Франция – 200 евро на главу семьи и по 100 евро на каждого взрослого члена семьи, Чехия – 13,29 евро при размещении в объектах, принадлежащих государству, Швейцария – 1049 евро, Швеция – 2,57 евро в день, Эстония – 90 евро в месяц\*.

Следует заметить, что финансовая поддержка беженцев осуществляется не только со стороны государства. С целью финансирования различных проектов и содействия достижению общих целей в Европейском Союзе (далее также – ЕС) создаются различные фонды. В настоящее время в ЕС механизм финансовой поддержки построения Общей европейской системы убежища обеспечивает Фонд убежища, миграции и интеграции (далее также – ФУМИ, Фонд)\*\*. 7 июля 2021 года Европейский парламент утвердил еще и Интегрированный фонд управления границами с 6,24 млрд евро для управления внешними границами с соблюдением основных прав\*\*\*.

\* Беженцы в странах Европы [17.08.2022] // Visasam.ru: сайт. URL: <https://emigration/europe>

\*\* Фонд убежища, миграции и интеграции (2021-2027) // Официальный сайт Европейского Союза: URL: <https://ec.europa.eu>

\*\*\* Утвержден фонд AMIF на период 2021-2027 гг. [10.08.2021 г.] //

Созданный на период с 2021 до 2027 года Фонд с общим объемом 9,9 млрд евро имеет цель укреплять национальный потенциал и совершенствовать процедуру управления миграцией. Достижение цели предполагается за счет укрепления солидарности и разделения ответственности между государствами-членами в части оказания чрезвычайной помощи и осуществления механизма переселения. Если ФУМИ призван поддерживать и укреплять общую политику ЕС в вопросах убежища, дополнительной защиты, временной защиты и общей иммиграционной политики на основе уважения прав и принципов, закрепленных в Хартии ЕС об основных правах\*\*\*\*, то деятельность Фонда интегрированного управления границами направлена на оказание помощи в укреплении управления внешними границами ЕС, обеспечивая при этом соблюдение основных прав. Фонд также вносит свой вклад в общую согласованную визовую политику и вводит меры защиты уязвимых лиц, прибывающих в Европу, в частности несопровождаемых детей.

ФУМИ поддерживает создание и развитие нацио-

Eurodiaconia: сайт. URL: <https://www.eurodiaconia-org>

\*\*\*\* Хартия Европейского Союза об основных правах: принята в Страсбурге 12 дек. 2007 г. // Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

нальных программ и стратегий по переселению и других программ гуманитарной помощи. Поддержка ФУМИ реализуется через осуществление национальных программ, которые подготавливаются государствами-членами и утверждаются Европейской комиссией. Принцип солидарности и справедливое распределение бремени между государствами-членами, в том числе в финансовом плане, в осуществлении политики по вопросам убежища закрепляет ст. 80 Договора о функционировании Европейского Союза\*.

23 сентября 2020 г. был представлен Пакт о миграции и предоставлении убежища в виде проекта реформы европейской миграционной политики, осуществляемой в основном до кризиса 2015 года\*\*. Об этом «новом начале» Европейской комиссией было объявлено в преддверии углубленной консультативной работы с государствами-членами ЕС, чтобы найти сбалансированный подход к различным позициям. Первоначально запланированная на весну 2020 года публикация предло-

\* Договор о функционировании Европейского Союза: подписан в Риме 25 марта 1957 г.: в ред. Лиссабонского договора 2007 г. (2016/C 202/01). Консолидированная версия // Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

\*\* Пакт о миграции и предоставлении убежища // Министерство внутренних дел Франции: сайт. URL: <https://www.immigration.interieur.gouv.fr>

жений неоднократно откладывалась из-за ситуации в области здравоохранения и приоритетности соблюдения сроков других важных европейских мероприятий, в частности Плана стимулирования и бюджета на 2021-2027 годы. Пакт о миграции и предоставлении убежища состоит из общего сообщения и пяти законодательных предложений.

В соответствии с документами предлагаются три новых правила:

1. Правила, вводящие процедуру скрининга на внешних границах Европейского Союза с целью осуществления проверки личности, оценки безопасности и уязвимости, прежде чем направить гражданина третьей страны для прохождения наиболее соответствующей процедуры.

2. Регламент, устанавливающий основу для управления убежищем и миграцией, призванный заменить Дублинский регламент, с целью обеспечить более справедливый баланс между принципами ответственности и солидарности.

3. Урегулирование кризисных ситуаций и форс-мажорных обстоятельств, позволяющее реагировать на непредсказуемые и чрезвычайные ситуации посредством процедурных корректировок и ответных мер солидарности.

Кроме того, Европейской комиссией планируется внесение двух поправок в тексты:

1. Предложение о внесении поправок в правила «Евродака»\*\*\*, которое позволит получить более полную информацию о соискателях убежища и отследить вторичные перемещения с помощью данных для каждого человека, а не только для каждого запроса;

2. Предложение о внесении поправок в правила, касающиеся общей процедуры предоставления убежища, включая введение новых процедур на границе (процедуры предоставления убежища и возвращения на границу).

Кроме того, Пакт о миграции и предоставлении убежища включает в себя рекомендации по урегулированию кризисов, по переселению и законным путям въезда, по спасению на море, по предотвращению оказания помощи при незаконном въезде и предусматривает сохранение результатов переговоров, начатых в 2016 году по некоторым законодательным документам. Это касается пра-

\*\*\* Eurodac – это база данных, созданная в Европейском Союзе и действующая с 15 января 2003 г., оснащенная автоматизированной системой распознавания отпечатков пальцев (дактилограмм). Ее цель – дать возможность идентифицировать людей и таким образом помочь определить государство-член, которое, согласно Дублинской конвенции, несет ответственность за рассмотрение поданного заявления о предоставлении убежища в государстве-члене, и в других отношениях способствовать применению Дублинской конвенции (см.: Электронная энциклопедия. URL: <https://ru.frwiki.wiki>).

вил «Квалификация», правил «Переселение», директивы «Прием», правил об Агентстве по предоставлению убежища, а также директивы «Возвращение». Таким образом, предложения Европейской комиссии сводятся к трем основным направлениям: укрепление внешних границ, более справедливое распределение обязанностей, солидарность и укрепление сотрудничества с третьими странами.

В рамках ЕС формируется и собственная система защиты беженцев и лиц, ищущих убежище. Ввиду возможности свободного пересечения государственных границ внутри ЕС государствам-членам необходим комплексный подход, который, исключая злоупотребления, обеспечивает необходимой защитой беженцев и лиц, ищущих убежище. На сегодняшний день эта система является самой институционально развитой системой регионального характера. При этом следует обратить внимание на то, что политика ЕС построена на расширении этой системы путем внедрения ее норм в соседних третьих странах и регионах. Также следует отметить, что в рамках ЕС сформирована своя терминология. Систему защиты беженцев и лиц, ищущих убежище, в ЕС назвали Общей европейской системой убежища (Common European Asylum System), а политику в данной сфере – поли-

тикой по вопросам убежища (policy on asylum), конечной целью которой является создание «Европейского убежища». Можно предположить, что, используя такое название, ЕС претендует на создание в будущем действительно общей для Европы региональной системы защиты беженцев и лиц, ищущих убежище.

Директива Европейского парламента и Совета Европейского Союза 115/2008/ЕС «Об общих стандартах и процедурах, подлежащих применению в государствах-членах для возврата незаконно пребывающих граждан третьих стран»\*, в свою очередь, предусматривает возможность для государств-членов расширить понятие «типичных форм защиты» до применения понятий так называемых гуманитарных, благотворительных или мотивов «иного характера», предоставляя автономный вид на жительство или другое разрешение, которое дает право на проживание гражданину третьей страны.

Отсутствие единого международного понятийного аппарата и конкретизации ситуаций в части регулирования отдельных вопросов миграционной

\* Об общих стандартах и процедурах, подлежащих применению в государствах-членах для возврата незаконно пребывающих граждан третьих стран: директива Европейского парламента и Совета Европейского Союза от 16 дек. 2008 г. № 2008/115/ЕС // Conventions: сайт. URL: <https://www.conventions.ru>

политики приводит в современных условиях к определенным проблемам [1]. Например, немалое количество жалоб на решения государственных органов об отказе в предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации и обращений в суды лиц, ищущих убежище, обусловлено отсутствием четкой регламентации обстоятельств, указывающих на возможность предоставления временного убежища по гуманитарным соображениям. По мнению А.С. Прудникова, наибольшую проблему вызывает определение гуманитарных побуждений, вследствие которых лицо не может быть подвергнуто выдворению [2, с. 161]. Как считает Е. Изотова, «...депортация является инструментом пресечения противоправных действий, круг которых не ограничивается только административными правонарушениями» [3, с. 27]. На основе анализа судебных дел А.С. Прудникову удалось установить и сгруппировать обстоятельства наличия гуманитарных причин, препятствующих выдворению (депортации) лиц, обратившихся с просьбой о предоставлении им временного убежища. К первой группе отнесены: реальная угроза стать жертвой пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих человеческое достоинство видов обращения и наказания по возвращении в государство гражданской принадлежности или прежнего обычного места

жительства. Подтверждением указанных обстоятельств может быть информация об общеполитической ситуации в стране, выраженной в массовых нарушениях прав человека, исполнении уголовного наказания в виде смертной казни. Ко второй группе обстоятельств, указывающих на наличие гуманитарных причин, препятствующих выдворению (депортации), А.С. Прудников относит реальную угрозу для жизни или свободы лица, обусловленную происходящими вооруженными конфликтами международного и немеждународного характера, продолжающимися массовыми беспорядками. Подтверждение указанных обстоятельств обеспечивается официальной информацией о ситуации в стране происхождения лица, обратившегося с просьбой о предоставлении ему временного убежища. Обстоятельства, изложенные в указанных двух группах, являются отражением международных обязательств Российской Федерации в области обеспечения защиты прав человека. Гуманные же соображения, изложенные в ст. 12 Федерального закона от 19 февр. 1993 г. № 4528-1 «О беженцах»\* (далее – ФЗ «О беженцах»), являются отражением реализации государственного суверенитета

\* О беженцах: федер. закон от 19 февр. 1993 г. № 4528-1: ред. от 14 июля 2022 г. // Рос. газ. 1993. 20 марта; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

в части определения оснований и условий предоставления убежища. В связи с вышеизложенным А.С. Прудников под временным убежищем предлагает понимать защиту, предоставляемую Российской Федерацией иностранным гражданам и лицам без гражданства, которые не могут или не желают возвращаться в государство гражданской принадлежности или прежнего обычного места жительства по причине возможности столкнуться в результате такого возвращения с пытками или угрозой жизни, здоровью и свободе в условиях вооруженного конфликта международного или немеждународного характера либо угрозой применения смертной казни [2, с. 162]. Несмотря на разрешение ряда задач, заложенных в ФЗ «О беженцах», к которым можно отнести обеспечение прав личности, национальных интересов и международных обязательств в части предоставления убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства, по мнению А.В. Сабаяевой, указанный закон не является гуманитарным, а представляет собой разновидность иммиграционного закона, определяющего порядок въезда и пребывания на территории Российской Федерации лиц, ищущих убежище [4, с. 15].

Тем не менее, несмотря на попытку и желание отдельных ученых сформировать группы «гуманных причин,

препятствующих выдворению (депортации)», существуют основания, ограничивающие в возможности получения статуса беженца. Лицо не может считаться беженцем, если\*\*:

1) добровольно вновь воспользовалось защитой страны своей гражданской принадлежности;

2) лишившись своего гражданства, снова его добровольно приобрело;

3) приобрело новое гражданство и пользуется защитой страны своей новой гражданской принадлежности;

4) добровольно вновь обосновалось в стране, которую оно покинуло или вне пределов которой оно пребывало вследствие опасений преследований;

5) не может более отказываться от пользования защитой страны своей гражданской принадлежности вследствие того, что обстоятельства, на основании которых оно было признано беженцем, более не существуют;

б) будучи лицом, не имеющим определенного гражданства, может вернуться в страну своего прежнего обычного местожительства вследствие того, что обстоятельства, на основании которых оно было признано беженцем, более не существуют.

Не могут признаваться беженцами лица, в отношении ко-

\*\* Пункт «С» ст. 1 Конвенции о статусе беженцев.

торых имеются серьезные основания предполагать, что они\*:

1) совершили преступление против мира, военное преступление или преступление против человечности в определенном этим деянием в международных актах, составленных в целях принятия мер в отношении подобных преступлений;

2) совершили тяжкое преступление не политического характера вне страны, давшей им убежище, и до того, как они были допущены в эту страну в качестве беженцев;

3) виновны в совершении деяний, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций.

Следует заметить, что установление факта причастности лиц, ходатайствующих о признании их беженцами, к совершению перечисленных выше противоправных деяний, не является основанием для отказа в заявленном ходатайстве и последующей высылки.

Принцип защиты беженцев от принудительного возвращения в то государство, откуда они прибыли и где существует опасность быть подвергнутым преследованию по различным основаниям, изложенным в ст. 32 и 33 Конвенции о статусе беженцев, стал одним из проблемных вопросов международного сотрудничества в сфере борьбы с преступно-

\* Пункт «F» ст. 1 Конвенции о статусе беженцев.

стью. В Российской Федерации данное положение, обусловленное гуманистическими соображениями, распространяется не только на беженцев, но и на лиц, ходатайствующих о признании их беженцами, а также на тех, кто утратил или был лишен такого статуса. По мнению Е.Ю. Четвертаковой и П.А. Смирнова, запрет экстрадиции беженцев объясняется помимо прочего отсутствием универсального механизма привлечения к уголовной ответственности лиц, не признанных беженцами [5, с. 321]. Отсутствие четких критериев и так называемой эталонной системы оценки степени тяжести и уровня общественной опасности совершенных преступлений подводит принимающую страну к самостоятельному формированию оснований для обеспечения прав и свобод беженцев\*\*. По мнению Ю.В. Морозова, предоставление государством территориального убежища лицу влечет за собой обязательство невыдачи лица иностранному государству [6, с. 67]. На основе сравнительного правового анализа Конвенции 1951 года и ФЗ «О беженцах» Т.А. Прудникова приходит к мнению, что положение о прекращении статуса беженца содержится только в абзаце 1 п. 2

\*\* Декларация о территориальном убежище: принята резолюцией 2312 (XXII) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 дек. 1967 г. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант»). См. ст. 1.

ст. 9 ФЗ «О беженцах» и предусматривает лишение лица статуса беженца, если оно осуждено по вступившему в силу приговору суда за совершение преступления на территории Российской Федерации [7, с. 198]. Далее Т.А. Прудникова констатирует несоответствие указанного подхода общепринятой концепции, согласно которой лицо лишается статуса беженца не по причине совершения какого-либо правонарушения, а ввиду установления обстоятельств, свидетельствующих о невозможности изначально принятия решения о предоставлении такого статуса.

Особенность правового положения беженцев или лиц, ходатайствующих о получении такого статуса, выражается при реализации принципа невыдачи в неприменении такой формы принудительного воздействия, как выдворение с территории Российской Федерации. Анализируя практику трудоустройства беженцев в период с 2012 по 2014 годы, О. Федорова установила, что основную часть судебных споров с участием иностранцев, в том числе фактически являющихся беженцами, составляли нарушения трудовой деятельности и отдельных положений миграционного законодательства, касающихся правил въезда и нахождения на территории Российской Федерации [8, с. 76]. Суды, принимая во внимание ситуацию на Укра-

ине, вставали на защиту лиц, в отношении которых было возбуждено административное производство и вынесено постановление о наложении штрафа и выдворении за пределы Российской Федерации, отменяли дополнительное наказание в виде административного выдворения, оставляя только штраф за незаконное осуществление трудовой деятельности [8, с. 77]. По мнению А.Ю. Пиджакова и З.Ф. Иранпур, толкование принципа non-refoulement\* (принцип принудительного возвращения беженцев) предполагает понимать его в качестве императивной нормы международного гуманитарного права и, соответственно, признавать обязательность распространения действия этого принципа в отношении всех государств, в том числе и тех, которые не присоединились к Конвенции о статусе беженцев [9, с. 45].

Отсутствие единой политики ЕС в отношении мигрантов привело к тому, что миграционная политика Евросоюза оказалась в ведении национальных правительств, из которых далеко не многие были готовы содействовать приему мигрантов из стран Ближнего Востока и Африки [10, с. 167]. Избирательный подход в реализации отдельных положений Конвенции о статусе беженцев позво-

\* Статья 33 Конвенции о статусе беженцев.

лил возложить ответственность за нелегальную миграцию на страны, через которые нелегальные мигранты прибыли в Европу.

Следует заметить, что своим правом на формирование суверенной миграционной политики государства-члены ЕС пользуются и в отношении выходцев из третьих стран, и в отношении граждан ЕС.

Правовое положение лица, имеющего право на убежище в ФРГ, регулируется Законом об убежище (§ 2 «Rechtsstellung Asylberechtigter») («Правовой статус лиц, имеющих право на убежище»).

Обеспечение социальных гарантий беженцам и лицам, ищущим убежище, предусмотрено отдельными параграфами этого же Закона об убежище (раздел 5 «Unterbringung und Verteilung») («Размещение и распространение») \*\* и Законом о льготах для лиц, ищущих убежища (AsylbLG)\*\*\*. Бенефициарами согласно Закону являются иностранные граждане, которые фактически проживают на федеральной территории и имеют право на получение льгот. Иностранные граждане, которым Федеральное ведомство по делам миграции и беженцев (BAMF) предоставило статус беженца или которые

\*\* Законодательство ФРГ: сайт. URL: <https://www.buzer.de>

\*\*\* Министерство юстиции ФРГ: сайт. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de>

признаны имеющими право на убежище, не имеют права на получение пособий в соответствии с Законом о льготах для лиц, ищущих убежища.

Бенефициары в соответствии с § 1 Закона о льготах для лиц, ищущих убежища, получают пособия для покрытия потребностей в еде, жилье, отоплении, одежде, медицинском обслуживании и предметах домашнего обихода (необходимые требования). Кроме того, им предоставляются льготы для обеспечения личных потребностей повседневной жизни (необходимых личных потребностей).

В случае размещения беженцев и лиц, ищущих убежище, в приемных учреждениях необходимые потребности покрываются пособиями в натуральной форме. Если одежда не может быть предоставлена, то могут быть предоставлены ваучеры или другие сопоставимые безналичные расчеты. Бытовые товары народного потребления могут быть предоставлены в кредит. Необходимые личные потребности при разумных административных усилиях покрываются натуральными льготами, либо предоставлением льгот в форме ваучеров, других сопоставимых безналичных расчетов или денежных пособий.

В случае размещения вне приемных учреждений для обеспечения необходимых потребностей главным образом

предоставляются денежные пособия. Вместо денежных пособий в отдельных случаях могут предоставляться пособия в форме безналичных расчетов, ваучеров или пособий в натуральной форме для покрытия необходимых потребностей. Потребность в жилье, отоплении и предметах домашнего обихода, а также в обслуживании квартир и энергии домохозяйств, если необходимо и уместно, предоставляется отдельно в денежной или натуральной форме.

Потребности в образовании и участии в общественной и культурной жизни рассматриваются отдельно для детей, подростков и молодых людей в дополнение к пособиям.

Льготы в денежной форме передаются лично бенефициару или совершеннолетнему члену его семьи. Если услуги не доступны в течение целого месяца, услуга предоставляется на пропорциональной основе; месяц рассчитывается как 30 дней. Денежные пособия могут быть выплачены, по крайней мере, за один месяц.

Согласно § 5 Закона о льготах для лиц, ищущих убежище в приемных учреждениях должны быть предоставлены возможности трудоустройства, в частности для обслуживания и эксплуатации объекта. Обязательство тех, кто имеет право на получение пособий, осуществлять деятельность по уходу за собой, остается неза-

тронутом предоставлением таких возможностей для работы. Возможности для трудоустройства должны быть предоставлены государственным, муниципальным и некоммерческим организациям.

За выполняемую работу выплачивается пособие в размере 80 центов в час, если бенефициар не может доказать в отдельных случаях более высокие необходимые расходы, возникающие в результате использования возможности трудоустройства.

Возможность трудоустройства рассчитывается с точки зрения времени и пространства таким образом, чтобы ее можно было использовать разумным образом и, по крайней мере, на почасовой основе.

Следует заметить, что трудовые отношения с точки зрения трудового права и трудовые отношения с точки зрения обязательного медицинского страхования и пенсионного страхования не устанавливаются.

В § 3 «Innerner Schutz» («Внутренняя защита») приводятся основания отказа иностранцу в предоставлении статуса беженца, если он не имеет обоснованного страха преследования или доступа к защите от преследования в соответствии с разделом "3d" в части страны его происхождения.

Информация о соответствии части страны происхождения требованиям безопасно-

сти, общие условия и личные обстоятельства иностранного гражданина в соответствии со статьей 4 Директивы 2011/95/ЕС\* применяются во время принятия решения по заявке. С этой целью должны быть получены точные и актуальные данные из соответствующих источников, например от Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев или Европейского управления по вопросам убежища.

Дополнительная защита (Subsidiärer Schutz), предусмотренная § 4 Закона о предоставлении убежища, предполагает наличие у иностранного гражданина реальных оснований полагать, что ему угрожает серьезная опасность в стране его происхождения. Это может быть вынесение или исполнение смертной казни, пытки; бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или наказание; серьезная индивидуальная угроза жизни или неприкосновенности гражданского населения от произвольного насилия в контексте международного или

\* О стандартах квалификации граждан третьих стран или лиц без гражданства в качестве бенефициаров международной защиты, о едином статусе для беженцев или для лиц, имеющих право на дополнительную защиту, а также о содержании предоставляемой защиты: директива Европейского парламента и Совета Европейского союза № 2011/95/ЕС от 13 дек. 2011 г. (переработанная). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

внутреннего вооруженного конфликта.

Иностранный гражданин исключается из предоставления дополнительной защиты, если серьезные основания оправдывают предположение о том, что он совершил преступление против мира, военное преступление или преступление против человечности по смыслу международных договоров, которые были разработаны, чтобы установить положения, касающиеся этих преступлений; совершил тяжкое преступление; виновен в действиях, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций, закрепленным в преамбуле и статьях 1 и 2 Устава Организации Объединенных Наций (BGBl. 1973 II, стр. 430, 431)\*, или представляет угрозу для общества или безопасности ФРГ.

Эти основания для исключения также применяются к иностранным гражданам, которые подстрекают или иным образом участвуют в вышеупомянутых преступлениях или действиях.

Тем не менее ФРГ, ранее наиболее лояльная к беженцам, под давлением общественного мнения ограничила доступ иностранным гражданам на свою территорию, установив квоту в 1000 человек

\* Устав Организации Объединенных Наций от 26 июня 1945 г. (Сан-Франциско) // Организация Объединенных Наций: сайт. URL: <https://www.un.org/ru>

ежемесячно для приезжающих в рамках программы воссоединения семей\*\*.

Социально-правовые гарантии лицам, ищущим убежища во Франции, закреплены в Главе IV «Условия приема лиц, ищущих убежища» Кодекса въезда и пребывания иностранцев и право на убежище\*\*\*. В соответствии с Директивой Европейского парламента и Совета Европы от 26 июня 2013 г. № 2013/33 / ЕС\*\*\*\*, устанавливающей стандарты приема лиц, ищущих международной защиты, Управлением Франции по иммиграции и интеграции предлагаются материальные условия каждому соискателю убежища после регистрации ходатайства о предоставлении убежища компетентным административным органом. Условия приема включают пособия и определенные услуги по приему, информированию и социальной, юридической и адми-

\*\* Новая миграционная политика ЕС: от общеевропейского дома к индивидуальным квартирам // Realist. online: сайт. URL: <https://realist.online>

\*\*\* Кодекс въезда и пребывания иностранцев и право на убежище от 24 нояб. 2004 г. № 2004-1248: ред. от 23 марта 2019 г. // Официальный интернет-портал правовой информации Французской Республики. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr>

\*\*\*\* Об установлении стандартов приема лиц, ходатайствующих о международной защите: директива Европейского парламента и Совета Европейского союза от 26 июня 2013 г. № 2013/33/ЕС. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

нистративной поддержке лиц, ищущих убежище, в течение периода обработки их запроса.

Национальная схема приема лиц, ищущих убежища во Франции, и интеграции беженцев определяет долю лиц, ищущих убежища, размещенных в каждом регионе, а также распределение мест размещения, предназначенных для них. Схема принимается министром, отвечающим за убежище, после консультации с министрами, отвечающими за жилищные и социальные вопросы. Региональный план устанавливается представителем государства в регионе после заключения координационной комиссии, состоящей из представителей территориальных объединений и ведомственных служб народного образования. Когда доля проживающих в регионе лиц, ищущих убежища, превышает долю, установленную для этого региона в национальной схеме приема лиц, ищущих убежище, и возможности приема в этом регионе, лицо, ищущее убежище, может быть направлено в другой регион, где должно проживать во время рассмотрения его ходатайства о предоставлении убежища.

Управление Франции по иммиграции и интеграции определяет регион проживания в соответствии с долей соискателей убежища, размещенных в каждом регионе, при применении национального

плана и с учетом потребностей, а также личной и семейной ситуации.

Решения о предоставлении места проживания лицам, ищущим убежище, о том, чтобы покинуть это место и поменять место, принимаются Управлением Франции по иммиграции и интеграции после консультации с директором этого места. Местами размещения лиц, ищущих убежище, могут быть Центры приема соискателей убежища и любая структура, получающая финансирование от министерства, отвечающего за убежище, для приема лиц, ищущих убежище, и подлежащая декларированию. Лица, ищущие убежище, размещенные в указанных местах размещения, пользуются социальной и административной поддержкой, минимальные стандарты которой определяются постановлением Государственного совета. Таким образом обеспечивается прогрессивная стандартизация условий оказания медицинской помощи в этих структурах\*. Следует заметить, что иностранный гражданин, который не имеет постоянного жилья и желает подать ходатайство о предоставлении убежища, может быть допущен в одно из мест размещения, за исключением размещения в Центре приема соискателей убежища, до регистрации его ходатайства о предоставлении убежища.

\* Кодекс въезда и пребывания иностранцев и право на убежище. Ст. L744-3.

После почти полугода дискуссий и споров Парламент Франции окончательно принял новый закон об иммиграции. По мнению авторов законопроекта, он призван «установить контроль над миграцией и сделать интеграцию беженцев более успешной».

Новые правила во Франции резко сокращают срок подачи запроса на предоставление убежища, как и длительность его рассмотрения: с 11 до 6 месяцев. Это позволяет ускорить и упростить выдворение нелегальных мигрантов. Лицо, ищущее убежище, рассмотрение которого относится к компетенции Франции и которое обратилось с просьбой в Управление Франции по защите беженцев и лиц без гражданства, имеет право оставаться на территории Франции до уведомления о решении ведомства или, если была подана апелляция, в течение периода, предусмотренного в статье L731-2 Кодекса въезда и пребывания иностранцев и право на убежище (до пяти месяцев).

После подачи заявления о предоставлении убежища Управление Франции по иммиграции и интеграции несет ответственность за проведение в разумные сроки и после личного собеседования с лицом, ищущим убежища, оценки уязвимости последнего с целью определения при необходимости его конкретных потребностей в приеме\*\*. Эти особые

\*\* Там же. Ст. L744-6.

потребности также принимаются во внимание, если они становятся очевидными на более позднем этапе процедуры предоставления убежища. При реализации прав лиц, ищущих убежище, и в течение всего периода рассмотрения их ходатайств учитывается конкретное положение уязвимых лиц.

Оценка уязвимости направлена, в частности, на выявление несовершеннолетних, несопровождаемых несовершеннолетних, инвалидов, пожилых людей, беременных женщин, одиноких родителей в сопровождении несовершеннолетних детей, жертв торговли людьми, лиц с серьезными заболеваниями, лиц с психическими расстройствами и лиц, которые подвергались пыткам, изнасилованиям или другим серьезным формам эмоционального, физического или сексуального насилия, таким как калечащие операции на женских половых органах.

Оценка уязвимости заявителя проводится агентами Управления Франции по иммиграции и интеграции, которые прошли специальную подготовку для этой цели.

Во время собеседования заявитель информируется о своей возможности воспользоваться бесплатным медицинским осмотром.

Информация, свидетельствующая об особой уязвимости, передается после согласия лица, ищущего убежище, Управ-

лением Франции по иммиграции и интеграции в Управление Франции по защите беженцев и лиц без гражданства.

Условия выплаты пособий лицам, ищущим убежище во Франции, предусмотрены разделом IV «Пособие для просителей убежища» Кодекса въезда и пребывания иностранных граждан и права на убежище. Пособие соискателя убежища не подлежит передаче другим лицам. Для возмещения в случае ненадлежащего платежа Управление Франции по иммиграции и интеграции может сделать вычеты из будущих платежей по любой причине. Сумма вычетов не может превышать предел, определенный в соответствии с процедурами, установленными нормативными актами, за исключением случаев полного погашения долга в виде единого платежа, если бенефициар выберет это решение.

Доступ к рынку труда может быть разрешен для лица, ищущего убежище, когда Управление Франции по защите беженцев и лиц без гражданства по причинам, не относящимся к заявителю, не приняло решение по ходатайству о предоставлении убежища в срок шесть месяцев с момента подачи запроса\*. На соискателя убежища распространяются нормы общего права, применимые к иностранным работни-

\* Кодекс въезда и пребывания иностранцев и право на убежище. Ст. L744-11.

кам при выдаче разрешения на работу. Вопросы информирования и правовой обеспеченности представлены в разделе V «Содержание защиты» Кодекса въезда и пребывания иностранных граждан и права на убежище: ст. L751-1 о персональной поддержке для доступа к работе и жилью; ст. L751-2 об учете конкретного положения уязвимых лиц с особыми потребностями при реализации прав, предоставленных беженцам и получателям дополнительной защиты; ст. L751-3 о предоставлении прав беженцу или получателю дополнительной защиты в соответствии с Трудовым кодексом Франции, Кодексом социального обеспечения Франции, Кодексом социальных действий Франции и Семейным кодексом Франции или Кодексом строительства и жилья Франции на основе состава семьи, который учитывается в рамках процедуры предоставления убежища в условиях ожидания окончательного определения его гражданского статуса Управлением Франции по защите беженцев и лиц без гражданства.

Франция для обеспечения собственной миграционной безопасности использует универсальный подход и юридически закрепила основные направления миграционной правовой политики, включающей в себя управление миграционными потоками, противодействие незаконной миграции

и интеграцию иностранных граждан во французское общество, в кодифицированном правовом акте – Кодексе въезда и пребывания иностранцев и право на убежище [11, с. 36]. Указанный правовой акт имеет принципиальное отличие от российского законодательства, регламентирующего реализацию миграционного законодательства и выражает суверенность миграционной политики как государства-члена ЕС и в отношении выходцев из третьих стран, и в отношении граждан ЕС. В частности, правила въезда и пребывания граждан Европейского Союза, других национальных государств – участников Соглашения о Европейском Экономическом Союзе и Швейцарской конфедерации – и пребывания членов их семей закреплены в Разделе II Книги I Кодекса въезда и пребывания иностранных граждан и права на убежище, посвященном общим положениям и понятиям иностранцев и граждан Франции. Примечательно, что в отдельных разделах главы 1 прописаны правила не только въезда, но и пребывания в зависимости от срока: не более 3 месяцев либо более 3 месяцев.

Основные положения правовых актов Франции в сфере реализации миграционного законодательства обеспечивают: возможность запрета иностранному гражданину во въезде в страну, если компе-

тентными органами Франции будет установлено, что его пребывание создает угрозу общественной безопасности, либо его въезд запрещен судом\*; обязательный характер заключения интеграционного контракта лицам, желающим приобрести гражданство Франции либо постоянно проживать на территории Франции; установление ответственности перевозчика незаконного мигранта за его въезд на территорию страны; дифференциацию оснований въезда, пребывания и проживания иностранных граждан в зависимости от целей, социального статуса и срока пребывания въезжающих лиц.

Сравнивая основы правового регулирования миграционных процессов ФРГ и Франции, В.Ф. Козлов отмечает более жесткий подход нормативной базы ФРГ не только в отношении незаконных мигрантов, но и в отношении лиц, пребывающих на территорию ФРГ на законных основаниях [11, с. 37].

Различие в подходах интеграции иммигрантов во Франции и ФРГ объясняется применением исторически сложившихся моделей. Для Франции наиболее характерна ассимиляционистская модель, для ФРГ – сегрегация [12, с. 52]. Интеграция по ассимиляционистской модели предполагает отказ иммигранта от своей идентичности и усвоение социальных

\* Кодекс въезда и пребывания иностранцев и право на убежище. Ст. L213-2.

и культурных ценностей и моделей поведения, принятых в стране прибытия. Что касается приобретения гражданства Франции по рождению, то здесь действует так называемый принцип «права почвы». Ранее родившиеся на территории Франции автоматически становились гражданами Франции. Несмотря на то, что большинство западноевропейских государств отказалось от политики ассимиляции, Франция продолжает сохранять данный подход в интеграции прибывающих мигрантов. Немецкая модель интеграции иммигрантов в европейское сообщество строится на применении принципа «права крови». В основе данной модели лежит этнический подход. Факт проживания нескольких поколений на территории ФРГ не является основанием получения гражданства. Данные обстоятельства привели к сегрегации, т.е. отделению населения иммигрантского происхождения от граждан ФРГ. По мнению Д.В. Дзьоника, нежелание немецкого руководства цивилизованно интегрировать иммигрантов в свое сообщество привело к формированию обособленных иммигрантских общин [12, с. 54].

Отдельные социально-правовые гарантии лицам, ищущим (получившим) статус беженца в Италии закреплены в Законодательном декрете от 19 ноября 2007 г. № 251, обеспечивающем реализацию

Директивы 2004/83/ЕС, устанавливающей минимальные стандарты для граждан третьих стран или лиц без гражданства, находящихся в статусе беженца или лиц, нуждающихся в международной защите\*\*. В частности, в ст. 25 «Доступ к занятости» закреплено, что обладатели статуса беженца и статуса вспомогательной защиты имеют право на такое же обращение, как и граждан Италии, с точки зрения подчиненной работы, самостоятельной занятости, регистрации в профессиональных регистрах, профессионально-технического обучения и стажировки. Статус беженца дает право доступа к государственной занятости с механизмами и ограничениями, предусмотренными для граждан ЕС. В статье 26 «Доступ к образованию» установлено, что дети, обладающие статусом беженца или вспомогательным статусом защиты, имеют доступ к исследованиям любого порядка и степени в соответствии с положениями, предусмотренными для гражданина Италии. Совершеннолетние, обладающие статусом беженцев или вспомогательным статусом защиты, имеют право на доступ к системе общего образования и профессиональной подготовки и профессионального разви-

\*\* DECRETO LEGISLATIVO 19 novembre 2007, n. 251 // Официальный интернет-портал правовой информации Итальянской Республики. URL: <https://www.normattiva.it>

тия в рамках и режимах, установленных для иностранных граждан, проживающих на постоянной основе. Положения, касающиеся признания дипломов, сертификатов и других иностранных квалификаций для граждан Италии, применяются к обладателям статуса беженца или вспомогательного статуса защиты. Также обладатели статуса беженца и вспомогательного статуса защиты имеют право на социальное и медицинское обслуживание, как и граждане Италии (ст. 27 «Здравоохранение и социальная помощь»).

Дополнительные положения по рационализации предусмотрены Законом Италии 2018 года № 145 о бюджете на 2019 год\* и предоставляют Министерству внутренних дел Италии право не только обеспечить рационализацию расходов на управление центрами иммиграции (с учетом сокращения миграционного феномена), но и снизить стоимость ежедневного содержания мигрантов (арт.1, пункт 767). В результате применения этих мер, а также после погашения текущих долгов ожидалась экономия 400 млн евро – в 2019 году; 550 млн евро – в 2020 году; 650 млн – с 2021 года.

В сентябре 2017 г. был представлен первый Нацио-

\* Официальный интернет-портал правовой информации Итальянской Республики. URL: <https://www.normattiva.it>

нальный план интеграции для получателей международной защиты\*\*, направленный на содействие полному включению беженцев в общество.

План предусматривает, что те люди, которые могут рассчитывать на получение международной защиты в Италии, обязуются выучить итальянский язык, разделять ценности Конституции Итальянской Республики, соблюдать законы, участвовать в экономической, социальной и культурной жизни территории, на которой проживают. В свою очередь Республика Италия должна обеспечить право на равенство и достоинство, свободу вероисповедания, доступ к образованию и профессиональной подготовке, то есть право на действия, направленные на упрощение процесса интеграции в общество.

Документ определяет ряд областей интеграции для так называемых путей внедрения: межрелигиозный диалог; языковая подготовка и доступ к образованию; повышение и оценка квалификации; доступ к здравоохранению; доступ к жилью; воссоединение семьи: информация о доступных службах и услугах; предотвращение и противодействие дискриминации; участие в жизни общества в качестве активного гражданина.

Декрет-закон от 4 октября 2018 г. № 113/2018 «О без-

\*\* Там же.

опасности и миграции» (так называемый Декрет Сальвини)\*\*\* разъясняет национальные нормы относительно защиты по гуманитарным причинам (статья 5, пункт 6, Единый текст об иммиграции), сохраняет только единичные определения «обобщающих законов», которые подразумевают защиту, соответствующую гуманитарным мотивам.

В отличие от миграционной политики ФРГ и Франции, имеющей положительную практику и традиции в области предоставления убежища на своей территории, в Италии с июня 2018 г. по август 2019 г. были реализованы правовые инициативы в области миграции и безопасности, имеющие цель ограничить права мигрантов, прибывающих в Италию\*\*\*\*. В частности, речь идет о вступившем 15 июня 2019 г. в силу Законе № 53/2019, известном как «Закон безопасность-бис» по причине своей идеальной непрерывности с Законом № 113/2018 (в редакции Закона от 1 декабря 2018 г. № 132/2018), устанавливающим меры в отношении иммиграции и общественной безопасности.

На фоне высокого числа запросивших убежище, нахо-

\*\*\* Там же.

\*\*\*\* DECRETO SICUREZZA-BIS: NOVITÀ E PROFILI CRITICI Decreto legge 14 giugno 2019, n. 53 // Архив современного уголовного права Италии. URL: <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org>

дящихся в приемных учреждениях, в условиях заметного сокращения нелегальных миграционных потоков (тенденция наметилась начиная с 2017 года и укрепилась в 2018 году) первое правительство Дж. Конте занялось пересмотром системы приема, в том числе путем рационализации предоставляемых услуг.

Об этом же говорилось в Директиве Министра внутренних дел Италии, направленной Префектам 23 июля 2018 г., в которой описывается пересмотр системы по приему лиц, ищущих убежища, в том числе: определение структур первоначального пребывания в соответствии с размером и типом (индивидуальные или коллективные) исходя из установленных значений, оказание общего комплекса мероприятий, помощи общего характера (лингвистико-культурное посредничество, предоставление информации о законодательстве), охрана здоровья и субсидии на ежедневные расходы; указывается на необходимость обратить особое внимание на систему предоставления услуг, исходя из понятия тендера, ориентируясь на указанные национальным Органом по противодействию коррупции (ANAC) резолюции, направленные на экономию расходов.

Пересмотр мероприятий по приему лиц дополняется некоторыми положениями, содержащимися в Декре-

те-законе от 4 октября 2018 г. № 113/2018 «О безопасности и иммиграции», которые в целом реструктурируют систему, уже определенную Директивой от 23 июля 2018 г. В частности, отмечаются приоритеты размещения в территориальных центрах приема, предоставляемых местными органами власти. Это исключительно лица, находящиеся под международной защитой, и несовершеннолетние иностранные граждане без сопровождения, а также лица, ищущие убежища (т.е. иностранные граждане, которые подали ходатайство о предоставлении международной защиты, по которому еще не принято окончательное решение). Меры защиты прибывших на территорию Италии несовершеннолетних иностранцев без сопровождения включают также запрет на выдворение, но при этом обязанность оказания первой помощи, помощи в розыске родственников несовершеннолетнего, установлении семейной опеки, оказания помощи и добровольной репатриации, оформления вида на жительство, предоставления наставников-добровольцев; устанавливается право на здоровье и образование, право на юридическую помощь; направлены на защиту детей – жертв торговли людьми, международную защиту.

Постановления о высылке принимаются в Италии в соответствии с принципом со-

размерности и не могут быть мотивированы ни экономическими соображениями, ни причинами, не связанными с индивидуальным поведением соответствующего лица, которое представляет конкретную и достаточно серьезную угрозу для общественной безопасности. Наличие уголовных приговоров само по себе не оправдывает принятие таких мер. При принятии постановления о высылке учитывается продолжительность пребывания лица в Италии, его возраст, состав семьи и экономическое положение, состояние его здоровья, его социальная и культурная интеграция на национальной территории, важность его связей со страной происхождения. Владельцы права на постоянное проживание могут быть высланы с национальной территории только по соображениям государственной или общественной безопасности, по другим серьезным причинам общественного порядка.

В Республике Беларусь отдельные вопросы предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной защиты, убежища и временной защиты регламентированы Постановлением № 461 Совета Министров Республики Беларусь от 14 апреля 2009 г.\* В част-

\* Вопросы предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, до-

ности, указанным Постановлением утверждены:

1) Положение о порядке предоставления денежной помощи, оказываемой иностранным гражданам и лицам без гражданства, ходатайствующим о предоставлении статуса беженца, дополнительной защиты или убежища в Республике Беларусь, и иностранным гражданам и лицам без гражданства, которым предоставлены статус беженца или убежища в Республике Беларусь;

2) Положение о порядке предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства временной защиты в Республике Беларусь;

3) Правила пребывания в Республике Беларусь иностранных граждан и лиц без гражданства, ходатайствующих о предоставлении статуса беженца, дополнительной защиты или убежища в Республике Беларусь, и иностранных граждан и лиц без гражданства, которым предоставлены статус беженца, дополнительная защита, убежище или временная защита в Республике Беларусь.

Основные права иностранного гражданина, которому предоставлен статус бе-

---

полнительной защиты, убежища и временной защиты в Республике Беларусь: постановление Совета Министров Республики Беларусь от 14 апр. 2009 г. № 461 // ЭТАЛОН-ONLINE: информ.-поисковая система. URL: <https://etalonline.by>

женца в Республике Беларусь, изложены в ст. 20 Закона Республики Беларусь от 23 июня 2008 г. № 354-З «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной защиты, убежища и временной защиты в Республике Беларусь»\*. Это право на получение информации о своих правах и обязанностях; получение удостоверения беженца; получение разрешения на временное проживание в Республике Беларусь; получение разрешения на постоянное проживание в Республике Беларусь; получение проездного документа Республики Беларусь; самостоятельное поселение в семье гражданина Республики Беларусь или постоянно проживающего в Республике Беларусь иностранного гражданина в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь; проживание в случае отсутствия возможности самостоятельно поселиться на территории Республики Беларусь в местах временного поселения до оформления разрешения на постоянное проживание в Республике Беларусь, но не более одного года, а также в специальных жилых помещениях, предназначенных в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь для временного проживания данной

---

\* ЭТАЛОН-ONLINE: информ.-поисковая система. URL: <https://etalonline.by>

категории иностранных граждан, – при наличии свободных мест; медицинское обслуживание наравне с гражданами Республики Беларусь; получение образования наравне с гражданами Республики Беларусь, если иное не установлено законодательными актами Республики Беларусь и международными договорами Республики Беларусь; получение денежной помощи в порядке и размерах, определенных Советом Министров Республики Беларусь; содействие Департамента в получении сведений о близких родственниках, проживающих в государстве гражданской принадлежности либо прежнего обычного места жительства; добровольное возвращение в государство гражданской принадлежности либо прежнего обычного места жительства; выезд на постоянное место жительства в другое государство; воссоединение семьи.

Условия и обстоятельства выдворения иностранных граждан из Республики Беларусь прописаны в ст. 5 «Выдворение иностранцев за пределы Республики Беларусь» указанного закона: иностранные граждане, ходатайствующие о защите; иностранные граждане, которым предоставлены статус беженца, дополнительная защита, убежище или временная защита; иностранные граждане, рассмотрение ходатайств о защите которых

прекращено; иностранные граждане, получившие отказ в предоставлении статуса беженца и дополнительной защиты; иностранные граждане, получившие отказ в продлении срока предоставления дополнительной защиты; иностранные граждане, утратившие статус беженца, дополнительную защиту или убежище; иностранные граждане, у которых аннулированы статус беженца или дополнительная защита; иностранные граждане, лишенные убежища, не могут быть выдворены за пределы Республики Беларусь в иностранное государство, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, вероисповедания, гражданства, национальной принадлежности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, либо иностранное государство, где им угрожают пытки, смертная казнь или существует угроза их жизни по причине насилия в условиях вооруженного конфликта международного или немеждународного характера.

Положения, содержащиеся в части первой указанной статьи, не распространяются на иностранных граждан, которые создают угрозу национальной безопасности Республики Беларусь или осуждены за совершение преступления, отнесенного Уголовным кодексом Республики Беларусь к категории особо тяжких.

Иностранные граждане, рассмотрение ходатайств о защите которых прекращено; иностранные граждане, получившие отказ в предоставлении статуса беженца и дополнительной защиты; иностранные граждане, получившие отказ в продлении срока предоставления дополнительной защиты; иностранные граждане, утратившие статус беженца, дополнительную защиту или убежище; иностранные граждане, у которых аннулированы статус беженца или дополнительная защита; иностранные граждане, лишенные убежища, при невозможности их выдворения за пределы Республики Беларусь имеют право на получение разрешения на временное или постоянное проживание в Республике Беларусь в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь.

В целом процедура предоставления и перечень социально-правовых гарантий лицам, ищущим (получившим) убежище на территории отдельных стран ЕС и территории Республики Беларусь, соответствует основным положениям международного права и направлена на эффективное использование бенефициарами международной защиты прав и льгот с учетом их конкретных потребностей и особых проблем интеграции, с которыми они сталкиваются. При этом такой подход не должен приводить к более благоприятному обращению с

беженцами по сравнению с собственными гражданами.

На основе проведенного анализа реализации отдельных положений миграционного законодательства ФРГ, Франции, Италии и Республики Беларусь можно сделать следующие выводы:

1. При возникновении чрезвычайной ситуации, характеризующейся внезапным притоком граждан третьих стран, Совет ЕС по предложению Европейской комиссии уполномочен принимать временные меры поддержки государств-членов за счет специальных бюджетных фондов ЕС, в частности Европейского фонда по беженцам.

2. Европейская система предоставления убежища и в целом общая политика по вопросам предоставления убежища, дополнительной защиты и временной защиты распространяются исключительно на граждан третьих стран и приравниваемых к ним апатридов (лиц без гражданства). Под действие этой политики не попадают граждане государств – членов ЕС, являющиеся одновременно гражданами Европейского Союза.

В соответствии со специальным протоколом, приложенным к учредительным документам ЕС (Протокол о праве на убежище для граждан государств – членов ЕС), государства-члены «рассматриваются по отношению друг к другу в

качестве стран, выступающих безопасным местом происхождения»\*.

3. При рассмотрении вопросов выдворения (депортации) следует принимать во внимание обстоятельства наличия гуманитарных причин на основе анализа судебных дел, препятствующих выдворению (депортации) лиц, обратившихся с просьбой о предоставлении им временного убежища. Подтверждение обстоятельств обеспечивается официальной информацией о ситуации в стране происхождения лица, обратившегося с просьбой о предоставлении ему временного убежища и является отражением международных обязательств России в области обеспечения защиты прав человека. Гуманные же соображения, изложенные в ст. 12 ФЗ «О беженцах»,

\* Протокол о праве на убежище для граждан государств-членов Европейского Союза: в ред. Лиссабонского договора от 13 дек. 2007 г. // Кафедра интеграционного и европейского права МГЮА: сайт. URL: <https://eulaw.edu.ru>

являются отражением реализации государственного суверенитета в части определения оснований и условий предоставления убежища.

4. Согласно праву ЕС по вопросам убежища в исследуемых странах (ФРГ, Французская Республика, Итальянская Республика) закрепляются три формы международной защиты: статус беженца, дополнительная защита и временная защита. Также предусматривается возможность предоставления государствами-членами защиты на гуманитарных основаниях, так называемая гуманитарная оговорка.

5. Изначально ЕС создавался как экономическое объединение, в рамках которого не предполагалось регулирование вынужденной миграции. По мере развития интеграционных процессов возникла такая необходимость. В начале 80-х годов ЕС начал реализовывать идею совместного решения вопросов, связанных с миграцией. В рамках регулирования

вынужденной миграции на уровне ЕС первыми были затронуты вопросы определения государства, ответственного за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища гражданам третьих стран. В настоящее время этот вопрос рассматривается в качестве одного из направлений в рамках построения Общей европейской системы убежища и закреплен в ст. 78 Договора о функционировании Европейского Союза.

Полагаем, что опыт ЕС, созданного вначале для решения экономических вопросов, можно применить к некоторым экономическим союзам, участником которых является Российская Федерация, например ЕАЭС, помимо задач формирования единого экономического пространства решающим вопросы обеспечения совместной оборонной политики, в том числе вопросы регулирования миграционных процессов в части предупреждения незаконной миграции и феномена беженства.

1. Ванюшин Я.Л. Правовое положение иностранных граждан в России: учеб. пособие. Тюмень: Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, 2014. 93 с.
2. Прудников А.С. Организационно-правовые основы предоставления временного убежища в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 8. С. 160-164.
3. Изотова Е. Нелегалы, беженцы, переселенцы... Проблемные вопросы, связанные с приобретением гражданства Российской Федерации в условиях сложившейся в последние годы внешнеполитической ситуации // Участковый. 2015. № 8. С. 24-27.
4. Сабаева А.В. Особенности правового статуса лиц, получивших убежище в Российской Федерации // «Черные дыры» в Российском законодательстве. 2014. № 2. С. 15-19.
5. Четвертакова Е.Ю., Смирнов П.А. Институт беженцев в разрезе международного сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства // Библиотека криминалиста. 2015. № 3 (20). С. 320-327.

6. Морозов Ю.В. Международно-правовое регулирование режимов в отношении иностранных граждан // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2015. Т. 14. № 2. С. 64-70.
7. Прудникова Т.А. Статус беженца в Российской Федерации (теоретико-правовой аспект) // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 8. С. 196-199.
8. Федорова О. Проблемы трудоустройства беженцев [25.12.2014] // Предпринимательство и право: информ.-аналит. портал. URL: <http://lexandbusiness.ru>
9. Пиджаков А.Ю., Иранпур З.Ф. К вопросу о юридической ответственности государств за нарушения норм международного гуманитарного права // Российская юстиция. 2014. № 2. С. 44-46.
10. Силантьева В.А. Миграционный кризис в Европе: вторжение или приглашение? // Юридическая наука: история и современность. 2016. № 1. С. 164-172.
11. Козлов В.Ф. Правовое регулирование миграционной безопасности в странах Западной Европы // Миграционное право. 2017. № 1. № 35-38.
12. Дзьоник Д.В. Иммиграционный контроль в Европейских и других зарубежных странах: организационно-правовая сущность и значение // Юридическая наука: история и современность. 2016. № 4. С. 51-66.

Сведения об авторе:

Юзиханова Эльвира Гумеровна, профессор кафедры правовой подготовки сотрудников органов внутренних дел, доктор юридических наук, профессор. Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России.  
[uzikhanovaeg@yandex.ru](mailto:uzikhanovaeg@yandex.ru)  
Россия, 625049, Тюмень, ул. Амурская, 75