

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОСТОВСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ МИНИСТЕРСТВА
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
(ФГКОУ ВО РЮИ МВД России)

**Л. Ю. Понежина, В. В. Коренюгин, О. Н. Кудовба,
Е. Ю. Ковган, О. К. Багунц**

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИЦИИ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ
И ПРЕСЕЧЕНИЮ ПРАВОНАРУШЕНИЙ
В СФЕРЕ МИГРАЦИИ**

Методические рекомендации

Ростов-на-Дону

2025

УДК 351.74:325(075.8)

ББК 67.7

Д 399

Рецензенты:

Г. М. Овсеян, кандидат юридических наук
(Крымский филиал Краснодарского университета МВД России);
В. В. Таранец, (ГУ МВД России по Ростовской области).

Понежина, Людмила Юрьевна.

Д 399

Деятельность полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере миграции : методические рекомендации / Л. Ю. Понежина, В. В. Коренюгин, О. Н. Кудовба, Е. Ю. Ковган, О. К. Багунц. – Ростов-на-Дону : ФГКОУ ВО РЮИ МВД России, 2025. – 80 с.

ISBN 978-5-89288-552 2.

В методических рекомендациях исследуются действующие нормативные акты и ведомственные приказы Министерства внутренних дел Российской Федерации, регламентирующие деятельность полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере миграции. Авторы анализируют организационные, профилактические основы контроля полиции за соблюдением паспортно-регистрационных правил, меры, направленные на предупреждение и пресечение административных правонарушений в миграционной сфере, а также актуальные вопросы применения административной ответственности в указанной сфере в целях минимизации негативных процессов.

Данные методические рекомендации содержат актуальные вопросы административной деятельности полиции по профилактике нарушений миграционного законодательства Российской Федерации.

Предназначены для педагогических работников, слушателей и курсантов образовательных организаций МВД России.

Печатается по решению редакционно-издательского совета
ФГКОУ ВО РЮИ МВД России.

ISBN 978-5-89288-552 2

УДК 351.74:325(075.8)

ББК 67.7

© ФГКОУ ВО РЮИ МВД России, 2025

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
РАЗДЕЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В РЕАЛИЗАЦИИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	5
§ 1.1. Понятие, сущность и принципы миграционной политики в Российской Федерации	5
§ 1.2. Правовые и организационные основы деятельности органов внутренних дел в реализации миграционной политики Российской Федерации	12
§ 1.3. Административно-правовой статус органов внутренних дел Российской Федерации в области миграционного учета и контроля..	21
РАЗДЕЛ 2. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ И ЕГО ОСОБЕННОСТИ	34
§ 2.1. Понятие и предназначение мер административно-правового принуждения в системе мер государственного принуждения.....	34
§ 2.2. Специфика административно-правового принуждения в сфере миграции ...	41
РАЗДЕЛ III. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРИМЕНЕНИЯ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ОТДЕЛЬНЫХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ МЕР ПРИНУЖДЕНИЯ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ	52
§ 3.1. Административное выдворение, депортация и реадмиссия иностранных граждан и лиц без гражданства, как средство профилактики административных правонарушений	52
§ 3.2. Административная ответственность как форма административно- правового принуждения в сфере миграции и средство предупреждения и пресечения правонарушений.....	63
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	74
ЛИТЕРАТУРА	77

ВВЕДЕНИЕ

В условиях ускоряющегося глобального технологического развития проблема административно-правового регулирования информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере миграции довольно сложна и многопланова, она требует серьезного теоретического осмысления, глубокого анализа соответствующих нормативных правовых актов, изучения практики государственно-управленческой деятельности МВД России в заявленной области.

Острота миграционных проблем, а также их влияние на перспективы дальнейшего развития России обуславливают насущную необходимость формирования надежной системы государственного регулирования миграционных процессов на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации. Новая практика всестороннего государственного регулирования миграции, вопросы распределения компетенции между федеральными органами власти и органами власти субъектов Российской Федерации находятся в процессе становления. В этой связи законодательное, институциональное, финансовое, информационное и научное обеспечение государственного регулирования миграции нуждается в совершенствовании с учетом проблем, возникающих в процессе государственного регулирования миграции.

Миграционные процессы по-разному влияют на криминогенную обстановку в различных регионах страны. Особую остроту и значимость эта проблема приобретает из-за постоянного роста числа незаконно пребывающих в страну и проживающих на ее территории иностранных граждан и лиц без гражданства.

Регулирование и контроль миграционных процессов на территории страны должно стать гарантом качественного, стабильно-экономического и социального ее развития.

РАЗДЕЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В РЕАЛИЗАЦИИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1.1. Понятие, сущность и принципы миграционной политики в Российской Федерации

Всеобщая декларация прав человека, принятая 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН, гласит: «Каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе местожительство в пределах каждого государства. Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая собственную, и возвращаться в свою страну» (ст. 13); «Каждый человек имеет право искать убежище от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем. Это право не может быть использовано в случае преследования, в действительности основанного на совершении не политического преступления, или деяния, противоречащего целям и принципам Организации Объединенных Наций» (ст. 14)¹.

Миграция является практически повсеместным процессом, который характерен для современного мира в условиях глобализации². В связи с исходящей от вооруженных сил Украины прямой угрозой жизни и здоровью жителей Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области, а теперь и Белгородской, Брянской, Курской областей, в целях защиты которых в том числе проводится специальная военная операция, лица, постоянно проживающие на названных территориях, в экстренном массовом порядке прибывают в другие субъекты РФ, где со стороны нашего государства оказывается социальная поддержка и обеспечиваются условия для переселения и проживания в различных регионах.

На фоне огромного потока мигрантов следует обратить внимание и на значительный рост правонарушений, совершаемых мигрантами на территории

1 Всеобщая декларация прав человека, принятая 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН. Доступ из справ. правовой системы «Гарант».

2 Ахапкина А.С. Мировые миграционные процессы: итоги первого десятилетия XXI века // Россия и мир: диалоги. 2020: материалы Международной научно-практ. конф. М., 2020. С. 169–185.

нашей страны. Во многом это связано с нежеланием мигрантов (значительной части граждан Украины, выходцев из стран Средней Азии и Закавказья) принимать российское гражданство в связи с негативным, а зачастую и враждебным отношением к гражданам России, к российским ценностям и традициям, русскому языку и, как следствие, к законам.

Так, к примеру, в 2023 г. на территории страны было совершено 2044,2 тыс. правонарушений, из которых иностранцы и лица без гражданства совершили 34,4 тыс. правонарушений, то есть 1,6 % от общего количества. В январе–феврале 2024 г. зарегистрировано 813,9 тыс. правонарушений, из которых иностранцы и лица без гражданства совершили 18 тыс. правонарушений, то есть 2,2 % от общего количества, что на 6,3 % больше, чем в январе–феврале 2023 г.³

Административно-правовые полномочия сотрудников органов внутренних дел в сфере миграции заключаются в обеспечении соблюдения законодательства в указанной сфере, контроля за порядком въезда в Российскую Федерацию, пребывания (проживания) на ее территории иностранных граждан и лиц без гражданства, выезда из страны указанных граждан, в предупреждении и пресечении правонарушений и преступлений в сфере миграции, а также в борьбе с правонарушениями и преступлениями, которые совершают иностранные граждане и лица без гражданства, а также в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности в целом⁴.

Как отмечает Президент Российской Федерации В.В. Путин, решать вопрос большого количества мигрантов в стране необходимо комплексно и заниматься этим должна отдельная структура – и техническими, и правовыми моментами, во взаимодействии с соответствующими ведомствами на родине самих мигрантов. И заниматься этой работой нужно заранее – до прибытия

3 Статистика и аналитика [Электронный ресурс]. URL: [https:// мвд.пф/dejatelnost/statistics](https://мвд.пф/dejatelnost/statistics) (дата обращения: 15.11.2024).

4 Емельянова К.С. Интеллектуальная миграция: некоторые проблемы и пути их решения // Обеспечение безопасности личности, общества и государства в условиях глобализации: правовые проблемы и перспективы: сб. статей 49-й Всероссийской научной конференции. 2021. С. 141–145.

мигрантов в нашу страну. Нужно, чтобы все мигранты без всяких сомнений уважали наши законы и традиции народов Российской Федерации, а соответствующие органы власти следили бы за этим соблюдением и своевременно реагировали на нарушение. Также Президент РФ отмечает, что необходимо создавать нормальные человеческие условия для мигрантов, так как это является важным аспектом обеспечения их безопасности и защиты их прав. Создание таких условий для мигрантов способствует их успешной адаптации и интеграции в новой стране, что в конечном итоге приводит к улучшению общества в целом⁵.

В настоящее время многие научные исследования в сфере миграции посвящены рассмотрению различных актуальных проблемных вопросов, в том числе в период проведения специальной военной операции, являющихся предметом споров в отечественной правовой литературе.

Кабанов К. считает, что под маской честного труженика среди мигрантов могут скрываться диверсанты, создавая террористическую угрозу для наших граждан, и предлагает усилить миграционный контроль на границе Российской Федерации и упорядочить поток переезжающих граждан из Украины, стран Средней Азии и Закавказья⁶.

Должна быть усилена борьба с любыми проявлениями не только нетрадиционного для нашей страны радикализма ваххабитского, салафитского толка, но и русофобии. Однако даже такие меры (в случае их принятия) смогут лишь уменьшить риски проникновения в нашу страну экстремистов, террористов, но не полностью избавить нас от них до тех пор, пока многомиллионный миграционный поток будет продолжать бесконтрольно вливаться в нашу страну. В целом принципы миграционной политики определяют основные принципы и цели, которые лежат в основе регулирования миграционных процессов.

⁵ Владимир Путин считает, что миграционный вопрос необходимо решать комплексно [Электронный ресурс]. URL: <https://www.1tv.ru/news> (дата обращения: 28.11.2024).

⁶ Кабанов К. О совершенствовании миграционного контроля [Электронный ресурс]. URL: lenta.ru (дата обращения: 10.09.2024).

Приведем основные принципы миграционной политики⁷:

1. Гуманитарный принцип, который заключается в обеспечении защиты прав и интересов мигрантов, защите беженцев и лиц, нуждающихся в международной защите.

2. Принцип целенаправленности и эффективности, который заключается в разработке мер, направленных на достижение конкретных целей, связанных с миграцией, с учетом реалий местных условий и потребностей.

3. Принцип равноправия и недискриминации, который заключается в обеспечении равных прав и возможностей для всех мигрантов, борьбе с дискриминацией на основе пола, расы, религии, национальности или иного признака.

4. Принцип сотрудничества и партнерства, который заключается в разработке механизмов сотрудничества с другими государствами и международными организациями для управления миграционными потоками и решения общих миграционных вопросов.

5. Принцип устойчивости и интеграции, который заключается в содействии интеграции мигрантов в общество и рынок труда для создания устойчивых миграционных процессов.

Указанные принципы помогают определить общую ориентацию миграционной политики и считаются основополагающими для разработки соответствующих стратегий и мер по управлению миграцией⁸.

Так, в современной действительности перед законодательными органами стоят вопросы, насколько оправданно и необходимо знание мигрантами языка принимающей стороны. Возможно, необходим новый закон об адаптации и интеграции мигрантов. Необходимость совершенствовать миграционное законодательство назрела давно. Но вот в чем именно состоит это совершенствование – вопрос дискуссионный и очень важный.

7 Веллем Л.А., Потанькина И.А. Современные миграционные процессы в России: анализ и особенности // Социально-экономические процессы современного общества: материалы Всероссийской научно-практ. конф. / под ред. Э.В. Фомина. Чебоксары, 2021. С. 13–23.

8 Ахапкина А.С. Мировые миграционные процессы: итоги первого двадцатилетия XXI века // Россия и мир: диалоги. 2020: материалы Международной научно-практ. конф. М., 2020. С. 169–185.

Многие политики и общественные деятели отмечают, что Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг. утратила свою актуальность. Реалии жизни общества последнее время существенно изменились. Соответственно, необходимо менять и требования к мигрантам и создавать условия для их адаптации. А для этого необходимо выработать консолидированную позицию.

Заместитель комитета Государственной Думы по контролю Д. Гусев полагает, что в Европе и США сейчас проживает достаточное количество представителей христианской культуры, которые хотели бы переехать в Россию как страну, больше соответствующую их ценностям. И именно для таких переселенцев должны быть созданы все условия для миграции, необходимо упростить процедуру получения гражданства⁹.

Заместитель начальника Управления Президента РФ по обеспечению конституционных прав граждан С. Бочков считает, что к мигрантам необходим дифференцированный подход: тем, кто способен в процессе работы, то есть в реальной жизни, адаптироваться к новым условиям, нужно помогать легализоваться и задержаться в стране с помощью простых и понятных механизмов. А ко всем остальным – быть максимально жесткими: мигранты должны понимать, что, если они не хотят принимать правила, их неминуемо депортируют. Одной из важнейших проблем на пути интеграции иностранных граждан в российское общество эксперт считает недостаточное знание многими мигрантами русского языка. Нужны дополнительные курсы по русскому языку для мигрантов, если существующие программы не справляются с поставленными задачами. Не менее важной проблемой С. Бочков считает недостаточное знание русского языка детьми мигрантов: в России находятся несовершеннолетние, не владеющие государственным языком страны. При этом далеко не все из них ходят в школу, а значит, не проходят адаптацию. Взять ситуацию под контроль – одна из насущных задач¹⁰.

9 Семьи из США и Канады попросили российское гражданство [Электронный ресурс]. URL: news.rambler.ru (дата обращения: 26.11.2024).

10 Подходы к решению проблем адаптации и интеграции [Электронный ресурс]. URL: mgimo.ru (дата обращения: 15.10.2024).

Как именно можно способствовать изучению русского языка, предложила начальник Главного управления по вопросам миграции МВД России Казакова В. По задумке МВД России, поощрить мигрантов должно введение балльной системы оценки знания русского языка. Чем лучше иностранец владеет русским языком, тем выше его «языковой рейтинг» и тем меньше налогов и сборов ему придется платить. Экзамены при этом сдавать в России не обязательно: по аналогии с языковыми экзаменами за границей, пройти тестирование можно будет заранее, еще в стране исхода. Если результат не высокий – въехать в Россию разрешат, но за год, пока будет длиться адаптационный период, рейтинг необходимо повысить¹¹.

В то же время член Совета при Президенте РФ по русскому языку Довжикова А. предположила, что допущение возможности въезда в Россию с трудовыми целями иностранцев без знания русского языка повлияет на престиж этого языка в странах исхода. За последнее время экзамен по русскому языку для иностранцев стал слишком простым, требования к мигрантам снизились, во многих странах бывшего СССР русский язык уже почти не знают и станут учить еще меньше, если не ужесточить требования к экзамену¹².

Согласились с данным мнением и представители университетского сообщества. Как отметил первый проректор Санкт-Петербургского государственного университета А. Бабич, убрать из экзамена раздел «говорение» и предполагать, что разговорную речь мигранты освоят в процессе, это то же самое, что выдавать водительские права, предполагая, что управлять автомобилем люди научатся уже за рулем¹³.

Мигранты, которые находятся в нашей стране, крайне сложно адаптируются к российским культурным реалиям, поэтому следует разработать программу поэтапной адаптации мигрантов и возложить это на отдельный фонд. По словам руководителя Федерального агентства по делам национальностей России С. Бедкина, Россия не привлекает высококвалифицированных мигрантов. Последнее

11 Как адаптировать мигрантов? [Электронный ресурс]. URL: <http://komitet-dn.duma.gov.ru> (дата обращения: 23.11.2024).

12 Как адаптировать мигрантов? – Национальный акцент [Электронный ресурс]. URL: nazaccent.ru (дата обращения: 19.10.2024).

13 Там же.

исследование, проведенное указанным агентством, показало, что свыше 50 % иностранцев считают свои религиозные традиции выше норм законов, а более 25 % готовы свои ценности защищать на несанкционированных акциях. В недостаточной адаптации частично виноваты муниципальные и региональные власти, которые вместо мероприятий, способных помочь переселенцам интегрироваться в общество, проводят национальные праздники и фестивали, не дающие желаемого эффекта¹⁴.

Необходимо отметить, что Концепция государственной миграционной политики РФ была обновлена. Часть обновлений посвящена правам иностранных граждан на территории Российской Федерации.

Так, например, одним из основных направлений миграционной политики в области совершенствования правовых, организационных и иных механизмов, регулирующих порядок въезда в Российскую Федерацию, пребывания (проживания) на ее территории иностранных граждан, а также процесс добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников и иных лиц является увеличение организованного привлечения иностранных граждан к осуществлению трудовой деятельности на территории нашей страны, обеспечение возможности изменения цели въезда в Российскую Федерацию без выезда за ее пределы, в случае если для въезда необходимо наличие визы.

Важное дополнение касается адаптации иностранных граждан в Российской Федерации. Так, указывается на необходимость принятия мер, направленных на недопущение любых форм дискриминации иностранных граждан по признакам расовой, социальной, национальной или религиозной принадлежности, их социальной исключенности, маргинализации и пространственной сегрегации.

Также важное внимание уделяется созданию условий, обеспечивающих возможность участия в гражданских и иных правоотношениях на территории Российской Федерации только лиц, законно находящихся на ее территории, противодействию формированию этнических (полиэтнических) анклавов¹⁵.

14 Исследование Федерального агентства по делам национальностей [Электронный ресурс]. URL: fadn.gov.ru (дата обращения: 20.11.2024).

15 О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг.: Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622. Доступ из справ. правовой системы «Гарант».

Таким образом, вопросы в сфере миграции действительно играют важную роль в современном мире и стоят наряду с политическими, экономическими и информационными вопросами. Исходя из анализа современной миграционной политики, а также негативных ситуаций, вызванных иностранными гражданами в Российской Федерации, которые негативно настроены на граждан России и государство в целом, можно констатировать, что перед законодательными органами Российской Федерации стоит задача серьезной проработки законодательства в сфере миграции, в том числе необходим новый документ об адаптации и интеграции мигрантов.

§ 1.2. Правовые и организационные основы деятельности органов внутренних дел в реализации миграционной политики Российской Федерации

В настоящее время процесс регулирования миграционных отношений является одним из приоритетных направлений деятельности многих государств, в том числе и Российской Федерации. Усиливающиеся миграционные процессы не только изменяют социокультурную среду современного общества, но и трансформируют традиционно сложившиеся отношения как внутри государства, так и на межгосударственном уровне¹⁶.

Контроль за миграционными процессами со стороны государства также призван обеспечивать и национальную безопасность. Миграционные процессы являются одним из главных факторов, определяющих состояние законности и правопорядка, динамику преступности, а также формы и методы противодействия¹⁷.

Как следует из содержания Указа Президента РФ от 21.12.2016 № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту

16 Прудников А.С. Незаконная миграция как источник угрозы национальной безопасности России // Государственная служба и кадры. 2015. № 3. С. 35.

17 Муленко Н.В. Реализация концепции миграционной политики в целях обеспечения безопасности государства // Вестник Белгородского юридического института МВД России. 2013. № 2. С. 71.

Российской Федерации», на МВД России и его территориальные органы возложены функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в миграционной сфере, а также правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в сфере внутренних дел¹⁸.

Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации (ГУВМ МВД России) относится к числу самостоятельных структурных подразделений центрального аппарата МВД России, деятельность которого направлена на обеспечение и осуществление в пределах возложенных на него функций МВД России по выработке, реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в сфере миграции.

Вопрос об административно-правовом статусе органов внутренних дел в сфере миграции – это, прежде всего, вопрос об обязанностях и правах, реализуемых органами внутренних дел в пределах предоставленной компетенции по фиксации и обобщению предусмотренных Федеральным законом от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» сведений об иностранных гражданах и о лицах без гражданства и о перемещениях иностранных граждан и лиц без гражданства в целях создания необходимых условий для реализации гражданами Российской Федерации и иностранными гражданами своих прав и свобод, а также для исполнения ими возложенных на них обязанностей; выработки и реализации государственной политики в сфере миграции; формирования полной, достоверной, оперативной и актуальной информации о перемещениях иностранных граждан, необходимой для прогнозирования последствий указанных перемещений, а также для ведения государственного статистического наблюдения в сфере миграции; планирования

18 Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699. Доступ из справ. правовой системы «Гарант».

развития новых территорий Российской Федерации; управления в кризисных ситуациях; защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации и иностранных граждан, находящихся в России, а также в целях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и общественной безопасности путем противодействия незаконной миграции и иным противоправным проявлениям; систематизации сведений об иностранных гражданах, находящихся в Российской Федерации (в том числе их персональных данных), и о перемещениях иностранных граждан, а также решения других социально-экономических и общественно-политических задач¹⁹.

В настоящее время ключевую роль в регулировании процессов миграции играют органы внутренних дел. Деятельность органов внутренних дел по реализации миграционной политики Российской Федерации основывается как на законодательных актах, так и на четко определенных организационных принципах: Конституции РФ, международных договорах Российской Федерации, федеральных конституционных законах, федеральных законах и принимаемых в соответствии с указанными нормативными правовыми актами иных нормативных правовых актов Российской Федерации, которые регулируют правоотношения в сфере миграции, обеспечивают права иностранных граждан и ответственность за нарушения миграционного законодательства.

В основу деятельности органов государственной власти в сфере миграции должны быть положены в первую очередь основные конституционные принципы демократического правового государства и приоритет общечеловеческих прав и свобод (ст. 2, 18 Конституции РФ)²⁰.

Деятельность органов внутренних дел при реализации функции по контролю и надзору в сфере миграции направлена в первую очередь на предупреждение, выявление и пресечение преступлений и административных

19 О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: федер. закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «Гарант».

20 Суюнчалиева О.Т. Конституционно-правовые основы деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в сфере миграции: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 106.

правонарушений, связанных с незаконной миграцией, обеспечение общественной безопасности, выявление среди мигрантов лиц, склонных к террористической и экстремистской, а также иной противоправной деятельности.

В связи с этим целесообразно отметить оперативно-профилактическое мероприятие – операцию «Нелегальный мигрант», проведение которого является важным для оценки эффективности проводимых мер и разработки дальнейших стратегий по предотвращению нелегальной миграции.

Первый этап указанного мероприятия может включать в себя обнаружение нелегальных мигрантов, выявление мест их работы или проживания, а также проверку документов.

Второй этап мероприятия может включать в себя действия, направленные на предотвращение новых случаев нелегальной миграции (информирование, контроль работодателей, привлекающих к трудовой деятельности мигрантов и др.).

Анализ результатов проведенных мероприятий позволит оценить их эффективность, выявить слабые места в системе контроля, профилактики и предотвращения нелегальной миграции, а также разработать новые стратегии борьбы с этим явлением.

Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг. определен ряд задач, направленных на противодействие организации незаконной миграции и обеспечение государственного контроля (надзора) в сфере миграции²¹. Необходимым направлением по совершенствованию административно-юрисдикционной деятельности федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных в сфере миграции, является осуществление административно-правового регулирования миграционного режима, контролируемого пребывания иностранных граждан, лиц без гражданства на территории Российской Федерации²².

21 О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы: Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622. Доступ из справ. правовой системы «Гарант».

22 Старостин С.А. Классификация административно-правовых режимов // Законы России: опыт, анализ, практика. 2020. № 11. С. 3–10.

Объем административно-правового режима мигрантов устанавливается в зависимости от характера совокупности прав и обязанностей, которые установлены для иностранных граждан на уровне Конституции РФ. При исследовании данной дефиниции нужно обратить внимание на то, что в отношении мигрантов, не являющихся гражданами страны, устанавливается два основных режима: национальный и специальный. Национальный режим уравнивает статус граждан государства и иностранных граждан, а специальный устанавливает особые нормы, иногда ограничивающие их права и свободы.

В России в соответствии с Конституцией РФ для иностранцев установлен национальный режим с элементами специального режима. Согласно ч. 3 ст. 62 Конституции РФ «иностранцы граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации». Эта совокупность определяет основу статуса мигрантов.

Однако сам статус является сложным образованием и имеет комплексную структуру, которая разделяется на самостоятельные части.

Во-первых, это порядок въезда в страну и выезда из страны. Государство должно знать, с какой целью и на какой срок приезжает иностранный гражданин в Россию. При этом необходима постановка на специальный учет мигрантов с неопределенным миграционно-правовым статусом. Такие меры применяются для регулирования пребывания мигрантов в стране в случае, если их миграционный статус еще не определен, или в процессе рассмотрения их миграционных дел. Они позволяют государственным органам контролировать и отслеживать пребывание таких мигрантов на территории страны до принятия окончательного решения по их статусу.

Во-вторых, это порядок пребывания, который устанавливается в отношении мигрантов, проживающих в России, и который они должны соблюдать. Ограничение перемещения также является частью мер по управлению миграционным процессом и обеспечению общественной

безопасности в стране. Эти меры введены государственными органами для контроля за мигрантами с неопределенным административно-правовым статусом и предотвращения нелегальной миграции. Однако при этом важно, чтобы данные меры соответствовали международным нормам и стандартам, были пропорциональными и не нарушали основные права и свободы мигрантов, предоставляли доступ к средствам правовой защиты и поддержки.

Деятельность органов внутренних дел в данном направлении регулируется Законом РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», Постановлением Правительства РФ от 17.07.1995 № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации», Постановлением Правительства РФ от 05.01.2015 № 4 «Об утверждении Правил формирования, ведения и использования базового государственного информационного ресурса регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» и др.

В-третьих, миграционный учет, который регулирует Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Постановление Правительства РФ от 15.01.2007 № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и др. Миграционный учет – это государственная деятельность по фиксации и обобщению сведений об иностранных гражданах и о лицах без гражданства и о перемещениях иностранных граждан и лиц без гражданства. Административные средства

контроля за пребыванием мигрантов с неопределенным административно-правовым статусом включают: регистрацию мигранта в соответствии с законодательством страны, в которую он пребывает; административно-правовые процедуры, необходимые для определения статуса мигранта (могут включать в себя опрос, сбор и предоставление документов, различные медицинские процедуры и другое); предоставление разрешения на совершение определенных действий в период нахождения под административно-правовым режимом контролируемого пребывания после определения статуса (это могут быть обязательства по регулярной регистрации, участию в программе обучения, по поиску работы и др.). Миграционный учет необходим для создания необходимых условий для реализации гражданами Российской Федерации и иностранными гражданами своих прав и свобод, а также для исполнения ими возложенных на них обязанностей²³.

В-четвертых, это сам порядок реализации прав и свобод мигрантов, то есть оформление и выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда в Российскую Федерацию, разрешения на временное проживание и вида на жительство. Наряду с указанными выше нормативными правовыми актами данное направление деятельности регулируется также Федеральным законом РФ от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», а также приказами МВД России. Большинство прав и свобод мигранты пользуются на основе национального режима, то есть в таком же объеме, что и граждане Российской Федерации. Вместе с тем некоторыми правами и свободами мигранты пользуются на основе созданного специально для них порядка, подразумевающего определенные ограничения.

Учет выданных приглашений на въезд, разрешений на временное проживание, видов на жительство является важным инструментом в регулировании процессов миграции. С одной стороны, это позволяет иностранным гражданам, лицам без гражданства в полной мере реализовывать

²³ О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации. Доступ из справ. правовой системы «Гарант».

права и свободы, а с другой стороны, позволяет органам внутренних дел контролировать миграционные потоки в Российской Федерации и выявлять случаи нарушения законодательства.

В-пятых, это система мер административного воздействия, применяемых в отношении мигрантов в случае нарушения ими правил пребывания в Российской Федерации, контроль за соблюдением миграционного законодательства и предотвращением незаконной миграции (регулируется, прежде всего, Кодексом РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ, Уголовным кодексом РФ от 13.06.1996 № 63-ФЗ).

В-шестых, это производство по делам о гражданстве Российской Федерации. Порядок приобретения лицом гражданства РФ регулируется Федеральным законом от 28.04.2023 № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», Указом Президента РФ от 22.11.2023 № 889 «Вопросы гражданства Российской Федерации».

Однако на практике большинство иностранных граждан и лиц без гражданства являются главными нарушителями миграционного законодательства. Приходится сталкиваться с проблемой – при выявлении таких лиц и применении к ним мер административной ответственности уполномоченные органы зачастую не учитывают все обстоятельства пребывания таких граждан на территории Российской Федерации, в результате чего права этих лиц нарушаются. В связи с тем, что иностранные граждане и лица без гражданства, нарушающие миграционное законодательство на территории Российской Федерации, в большинстве случаев являются нашими бывшими соотечественниками, то необходимо при привлечении их к ответственности учитывать все обстоятельства, причины и условия нарушения ими миграционного законодательства. При этом очень важно не нарушить права мигрантов, соблюсти государственные интересы, которые могут быть нарушены, если, например, мигрант представляет непосредственную потенциальную угрозу для государства, прибыв в нашу страну в порядке, не требующем получения визы и не пройдя какой-либо контроль, т. к. неизвестно, является ли он преступником в своей стране, страдает ли он каким-либо

заболеванием или нет, и т. д. Лица, совершившие преступления и отбывшие наказания в местах лишения свободы, бесконтрольно могут находиться в Российской Федерации в связи с отсутствием подобного учета. Вместе с тем миграционные органы зачастую отказывали в предоставлении убежища или предоставлении статуса беженца тем гражданам, которые действительно попадали под эту категорию из-за обстоятельств, вынудивших их покинуть прежнее место жительства.

Таким образом, административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел в сфере миграции основывается на законности, соблюдении прав и свобод человека, а также имеет ряд особенностей.

Деятельность органов внутренних дел в сфере миграции осуществляется на основе достаточно обширного объема нормативных правовых актов. Такая обширная правовая база обусловлена, с одной стороны, многообразием направлений деятельности в сфере миграции, а с другой – сложностью проводимых административных процедур. Кроме того, в правовой базе также прослеживается преобладание подзаконного регулирования деятельности органов внутренних дел в сфере миграции. Конкретизация административных процедур происходит в указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, а также ведомственных приказах, в то время как в федеральном законодательстве формулируются лишь общие принципы проведения единой миграционной политики. Также следует отметить, что многие ведомственные акты, регламентирующие деятельность существовавшей до недавнего времени Федеральной миграционной службы РФ, используются и в настоящее время органами внутренних дел РФ. Это, конечно, свидетельствует об определенной эффективности действия нормативных правовых актов, однако некоторые из них не учитывают особенностей деятельности органов внутренних дел РФ как органа исполнительной власти, а также порождают неопределенность в правовом регулировании. Дальнейшее совершенствование правового регулирования в указанной сфере видится в систематизации норм ведомственных актов путем дальнейшего нормотворчества МВД России.

§ 1.3. Административно-правовой статус органов внутренних дел Российской Федерации в области миграционного учета и контроля

В современных условиях продолжают возрастать значение и роль деятельности государственных органов по выявлению, предупреждению и пресечению правонарушений и преступлений в сфере миграции. Эффективность данной деятельности во многом зависит от скоординированности работы и организации взаимодействия между данными органами. Вопрос взаимодействия между подразделениями органов внутренних дел, как правило, рассматривается в сфере реализации миграционной политики, в первую очередь в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства.

Административно-правовой статус органов внутренних дел Российской Федерации в области миграционного учета и контроля регламентирован значительным количеством нормативных правовых актов, в том числе и международных²⁴. Государственный контроль в сфере миграции осуществляется Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальными органами в соответствии с установленной компетенцией²⁵.

В обязанности органов внутренних дел в области миграционного учета и контроля входит борьба с нелегальной миграцией, контроль за въездом в Российскую Федерацию и выездом иностранных граждан и лиц без гражданства из страны, выдача виз и разрешений на временное пребывание, осуществление трудовой деятельности, а также соблюдение прав и законных интересов мигрантов на территории страны²⁶.

В целях обеспечения правил въезда на территорию Российской Федерации, выезда с территории Российской Федерации, пребывания и проживания

24 Яхонтова О.С. Деятельность органов внутренних дел по профилактике правонарушений мигрантов на современном этапе // Актуальные проблемы законодательного регулирования миграционных процессов на территории государств-участников СНГ: материалы ежегодной Международной научно-практ. конф. СПб., 2023. С. 253–256.

25 Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 01.03.2011 № 248. Доступ из справ. правовой системы «Гарант».

26 Шубочкин О.Н. Административно-правовой статус органов внутренних дел в области миграционного учета // Закон и право. 2021. № 12. С. 64–67.

на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, МВД России реализует следующие основные полномочия:

- осуществляет федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции;

- координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере миграции;

- координирует взаимодействие и деятельность федеральных органов исполнительной власти и организаций в рамках государственной системы миграционного и регистрационного учета, а также изготовления, оформления и контроля обращения документов, удостоверяющих личность;

- осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации регистрацию иностранных граждан и лиц без гражданства по месту жительства, учет иностранных граждан и лиц без гражданства по месту пребывания; оформление приглашений на въезд в Российскую Федерацию иностранным гражданам и лицам без гражданства, их выдачу, а также ведение учета юридических лиц, ходатайствующих об оформлении таких приглашений; оформление, выдачу, продление срока действия, восстановление, аннулирование виз иностранным гражданам и лицам без гражданства, находящимся на территории Российской Федерации; выдачу, приостановление срока действия, аннулирование разрешений на привлечение и использование иностранных работников, выдачу и аннулирование разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства, а также патентов для осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности; подготовку предложений по установлению квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание на территории Российской Федерации; выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства и аннулирование разрешений на временное проживание на территории Российской Федерации; выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства, продление и аннулирование

вида на жительство в Российской Федерации; реализацию мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции, иммиграционный контроль в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства; установление личности иностранного гражданина или лица без гражданства, не имеющего действительного документа, удостоверяющего личность;

– принимает в соответствии с законодательством Российской Федерации решения о продлении или о сокращении срока временного пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации; о депортации иностранных граждан и лиц без гражданства; о нежелательности пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, а также о неразрешении въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства²⁷.

Реализация мер, направленных на охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, составляет основополагающую задачу государства, решаемую в целях обеспечения его защищенности от внутренних и внешних угроз и построения правового общества, комфортного для реализации прав и свобод граждан по выстраиванию совместной жизнедеятельности.

Среди наиболее распространенных проблем нормативно-правового, а следовательно, и правоприменительного характера при обеспечении миграционной безопасности можно назвать следующие: наличие системных и редакционных недостатков соответствующих правовых институтов; не всегда адекватная оценка степени и характера общественной опасности правонарушений, причиняющих вред интересам миграционной безопасности государства; недостатки в организации функционирования самой системы обеспечения миграционной безопасности. Кроме этого, следует обратить внимание и на несоответствующую правовым реалиям миграционную политику.

27 Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 21.12.2016 № 699. Доступ из справ. правовой системы «Гарант».

Однако отечественный и зарубежный опыт управления миграционными процессами свидетельствует о том, что такая политика не должна быть тенденциозно репрессивной или либеральной, но при этом приоритетно учитывающей интересы общественной и государственной безопасности.

Борьба с нарушениями законодательства в сфере миграции является одной из стратегических задач в рамках повышения эффективности миграционной политики в Российской Федерации. В связи с тем, что данное явление сопряжено с многоаспектными факторами правонарушений различной степени тяжести, значительный объем функций по ее нейтрализации возложен на правоохранительные органы (Прокуратура РФ, МВД России и т. д.). До настоящего времени в стратегических документах, определяющих процесс управления миграционной политикой в Российской Федерации, четко не определены функции и задачи правоохранительных органов по данному вопросу, а также недостаточно четко сформулированы направления взаимодействия всех уровней власти в решении актуальных проблем в сфере миграции на территории Российской Федерации²⁸.

Возвращаясь к проблеме формирования действенных механизмов участия правоохранительных органов в профилактике и пресечении нарушений законодательства в сфере миграции, прежде всего необходимо сформулировать модель существования данного явления в российском обществе.

Согласно Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг. под общественной безопасностью понимается состояние защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера²⁹.

Впервые к числу подобных угроз общественной безопасности отнесены и неблагоприятные тенденции во внутренней миграции, т. е. переезда граждан

28 О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг. Доступ из справ. правовой системы «Гарант».

29 Там же.

России из одного региона в другой. Нельзя не согласиться с тезисом о том, что особенности внутренней миграции зачастую способствуют возникновению ксенофобии, национальной, расовой и религиозной розни, а также увеличению количества этнических организованных преступных групп.

В качестве основных источников угроз общественной безопасности, кроме всего прочего, выделяют иностранных граждан или лиц без гражданства, незаконно находящихся на территории Российской Федерации. Незаконная миграция в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе из стран со сложной общественно-политической, экономической и санитарно-эпидемиологической обстановкой, способствует возникновению угроз общественной безопасности.

В соответствии с Федеральным законом от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» на подразделения полиции возлагаются обязанности осуществлять контроль за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами порядка регистрации и снятия граждан с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, а также за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства порядка временного или постоянного проживания, временного пребывания в Российской Федерации, въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации и транзитного проезда через территорию Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников³⁰. Для реализации указанных обязанностей были приняты соответствующие ведомственные и межведомственные нормативные правовые акты.

Таким образом, деятельность территориальных органов МВД России в сфере миграции способствует эффективному принятию мер по укреплению правопорядка и общественной безопасности.

³⁰ О полиции: федер. закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «Гарант».

Обязанность по контролю за соблюдением паспортно-регистрационных и миграционных правил возложена на ряд служб и подразделений органов внутренних дел РФ³¹.

Важная роль в этой деятельности отведена службе участковых уполномоченных полиции. Однако следует отметить, что эффективность осуществления полномочий напрямую зависит от профессионализма и компетентности участкового уполномоченного полиции в миграционной сфере. Только твердо зная положения законодательства Российской Федерации в указанной сфере, должностное лицо органов внутренних дел может качественно организовать профилактическую работу, а также выявить и пресечь правонарушения в миграционной сфере на вверенном административном участке.

С учетом Приказа МВД России от 13.12.2019 № 940 «Вопросы деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» и Приказа МВД России от 14.11.2022 № 855 «Об утверждении Регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации» взаимодействие подразделений органов внутренних дел, а в частности участковых уполномоченных полиции и подразделений по вопросам миграции на практике, как правило, осуществляется в таких формах, как:

- сбор, обработка и обмен информацией, а также ее совместное обсуждение;
- участие в формировании и использование ресурсов центрального информационного банка данных по учету граждан РФ;
- обмен опытом в рассматриваемой сфере деятельности;
- совместное нормативно-правовое регулирование по вопросам контроля

31 О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30.04.2011 № 333. Доступ из справ. правовой системы «Гарант».

за соблюдением правил регистрации, а также предупреждения и пресечения административных правонарушений;

- согласованное планирование и участие в реализации мероприятий (операций) в рассматриваемой области;

- выполнение отдельных мероприятий по просьбе взаимодействующего субъекта;

- оказание содействия в выполнении мероприятий другим субъектом взаимодействия;

- участие, в случае необходимости, в привлечении граждан РФ и должностных лиц к административной ответственности за нарушение правил регистрации, а также участие в реализации мер административного наказания, вынесенных в отношении данной категории лиц;

- обсуждение итогов работы по предупреждению административных правонарушений указанной категории, а также планирование дальнейшего сотрудничества и совершенствования деятельности в рассматриваемой области.

На участкового уполномоченного полиции возлагается ответственность за обстановку, которая складывается в местах проживания граждан на закрепленном за ним административном участке³². Для реализации поставленных задач участковый уполномоченный полиции наделен обязанностями и правами, которые закреплены Федеральным законом от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» и конкретизированы Приказом МВД России от 29.03.2019 № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности».

Так, в соответствии с указанными нормативными правовыми актами участковый уполномоченный полиции при несении службы на закрепленном

32 Сомик К.В., Зуева А.С. Управление процессами миграции и занятости в Московском регионе на основе современных методов моделирования и прогнозирования // Миграционное право. 2015. № 3. С. 17.

административном участке должен выполнять задачи по защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, по противодействию преступности, охране общественного порядка, собственности и обеспечению общественной безопасности³³, а также особое внимание уделять информации, полученной в том числе путем визуального наблюдения, общения с гражданами, запроса сведений об иностранных гражданах и лицах без гражданства, постоянно проживающих или временно находящихся на территории Российской Федерации с нарушением правил въезда либо режима пребывания (проживания)³⁴.

Необходимо отметить, что участковый уполномоченный полиции традиционно ведет учет постоянно проживающих на административном участке иностранных граждан и лиц без гражданства; обязан особое внимание уделять полученной информации о квартирах (жилых домах, комнатах), сдаваемых в аренду как гражданам Российской Федерации, так и иностранным гражданам и лицам без гражданства, о лицах, сдающих указанные помещения в аренду без оформления соответствующих документов; осуществлять контроль за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных для них правил въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации и пребывания на ее территории; осуществлять проверку фактического проживания указанных лиц; выявлять иностранных граждан, проживающих без регистрации или соответствующих документов; осуществлять проверку соблюдения гражданами Российской Федерации и должностными лицами правил регистрации.

Участковый уполномоченный полиции должен знать места пребывания иностранных граждан: гостиницы, кемпинги, туристические базы, санатории, дома отдыха, пансионаты, больницы и другие учреждения социального

33 О полиции: федер. закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «Гарант».

34 О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности: приказ МВД России от 29.03.2019 № 205. Доступ из справ. правовой системы «Гарант».

назначения, а также адреса других организаций и учреждений, имеющих жилищный фонд на праве хозяйственного ведения либо на праве оперативного управления, где могут фактически быть зарегистрированы и проживать указанные лица.

Кроме того, участковый уполномоченный полиции обязан контролировать деятельность должностных лиц, гостиниц, кемпингов, туристических баз, санаториев, домов отдыха, пансионатов, больниц и иных предприятий, учреждений и организаций, обеспечивающих обслуживание иностранных граждан или выполняющих обязанности, связанные с соблюдением условий их пребывания в Российской Федерации и транзитного проезда через территорию Российской Федерации, порядка регистрации, оформления для них документов на право их пребывания, проживания, передвижения, изменения места жительства в Российской Федерации и выезда за пределы Российской Федерации. Должностным лицам проверяемых учреждений в обязательном порядке разъясняются требования законодательства, определяющего правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации.

В обязанность участкового уполномоченного полиции также входит и поддержание деловых контактов с администрацией и отделами кадров предприятий, учреждений и организаций, в том числе привлекающих на работу иностранных работников. Проверять рабочие помещения, территории использования иностранной рабочей силы этими предприятиями, учреждениями и организациями необходимо в целях выявления принятых на работу иностранных граждан, не имеющих разрешения на работу либо на пребывание в данной местности, а также фактов нарушения их прав и свобод. Кроме того, он должен проверить документы, подтверждающие исполнение администрацией этой организации правил привлечения иностранной рабочей силы.

В случае выявления каких-либо нарушений участковый уполномоченный полиции в рамках взаимодействия информирует об этом сотрудников соответствующих подразделений органов внутренних дел.

Следует отметить, что участковый уполномоченный полиции не единственный субъект, который осуществляет учет иностранных граждан.

Постановлением Правительства РФ от 06.04.2005 № 186 было утверждено Положение 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 оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Ответственным за ведение центрального банка данных (ЦБД УИГ) является Министерство внутренних дел Российской Федерации. Данный банк представляет собой специализированную межведомственную автоматизированную информационную систему, содержащую информацию об иностранных гражданах и лицах без гражданства, въезжающих в Российскую Федерацию, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в России и выезжающих из России, предназначенную для совместного ведения и использования заинтересованными федеральными органами исполнительной власти. К таким органам отнесены МВД России, МИД России и ФСБ России. Указанные органы определены как поставщики информации в банк данных. И если сведения, касающиеся исполнения иностранным гражданином или лицом без гражданства миграционных норм права, формируют в основном подразделения по вопросам миграции, то в соответствии с установленной юрисдикцией иные подразделения органов внутренних дел поставляют в банк данных информацию: о привлечении к административной ответственности иностранных граждан в части, отнесенной законодательством Российской Федерации к компетенции органов внутренних дел; о преступлениях, совершенных иностранными гражданами; о преступлениях, совершенных в отношении иностранных граждан.

Сведения об иностранных гражданах, постоянно проживающих на административном участке, содержащиеся в списках, необходимо периодически пополнять и обновлять. Вот почему участковый уполномоченный полиции регулярно должен осуществлять проверки фактического проживания иностранных граждан на административном участке.

Цель таких проверок – получение достоверной, оперативной и актуальной информации о местонахождении и перемещениях постоянно

проживающих на административном участке иностранных граждан с целью своевременного предупреждения и пресечения противоправных действий.

Однако практическая сторона взаимодействия органов внутренних дел в миграционной сфере характеризуется множеством проблем. Выполнение исследуемой функции недостаточно полно закреплено в Федеральном законе «О полиции» и Приказе МВД России «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности», являющимися основными нормативными правовыми актами для участкового уполномоченного полиции. Необходимо рассмотреть вопрос о принятии отдельного нормативного правового акта, регламентирующего организацию деятельности участкового уполномоченного полиции по обеспечению контроля за соблюдением правил регистрационного учета. В этом же нормативном правовом акте следует определить формы и содержание взаимодействия подразделений участковых уполномоченных полиции и подразделений по вопросам миграции.

Кроме того, совершенствуя организацию и правовое регулирование в данной области, стоит обратить особое внимание на планирование и разработку совместных мероприятий подразделений органов внутренних дел РФ (рейды, операции, месячники, декады и т. п.) в сфере миграции. И этот процесс должен осуществляться не только на федеральном уровне, но и на региональном и местном, с учетом складывающейся ситуации в каждом конкретном субъекте Российской Федерации, муниципальном образовании.

Одним из важных направлений взаимодействия подразделений органов внутренних дел, в частности участковых уполномоченных полиции и подразделений по вопросам миграции в рассматриваемой сфере, является проведение совместных оперативно-профилактических мероприятий. Результативность их проведения значительно выше повседневных проверок. Оперативно-профилактические мероприятия и специальные операции осуществляются, как правило, на наиболее интенсивных направлениях въезда и выезда иностранных граждан и лиц без гражданства на территорию России из третьих стран, в приграничных субъектах РФ, на маршрутах водного,

железнодорожного и авиационного транспорта. Вместе с тем вопросам контроля за соблюдением правил регистрационного учета должного внимания не уделяется.

Целью совместных мероприятий (операций), кроме выявления и пресечения нарушений правил пребывания (проживания) и осуществления своей трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства в Российской Федерации, должно стать выявление нарушений правил регистрации должностными лицами и гражданами России.

Отсутствие информационной системы, соединяющей между собой все заинтересованные ведомства и тем самым позволяющей получить в кратчайшие сроки всю необходимую информацию в данной области, также ослабляет систему взаимодействия между рассматриваемыми подразделениями. Для решения проблем в области информационного взаимодействия между соответствующими подразделениями органов внутренних дел важно отработать схему по осуществлению бесперебойной и быстрой работы единой межведомственной интегральной информационной системы между всеми структурными подразделениями для быстрого получения всей необходимой информации. Следует производить регулярное повышение уровня оснащенности новыми техническими средствами подразделений МВД России, занимающихся выявлением, пресечением, расследованием и рассмотрением различных нарушений в сфере миграции.

Взаимодействие подразделений органов внутренних дел РФ в сфере миграции подразумевает наличие определенных знаний, навыков и усилий. При этом основная нагрузка в указанной сфере приходится на подразделение участковых уполномоченных полиции и подразделение по вопросам миграции.

Таким образом, чтобы взаимодействие подразделений органов внутренних дел в рассматриваемой сфере приводило к положительному результату, а также оказывало влияние на общий уровень административных правонарушений, необходимо утверждать подробные планы по проведению конкретных оперативно-профилактических мероприятий, в которых отражать, какие именно объекты должны быть подвергнуты проверке, какие силы и средства при этом будут задействованы и т. д.

Следует обеспечить регулярное проведение специальных курсов повышения квалификации сотрудников органов внутренних дел РФ, в частности участковых уполномоченных полиции и сотрудников подразделений по вопросам миграции в рассматриваемой сфере деятельности.

Также установлению более тесного и плодотворного сотрудничества подразделений органов внутренних дел РФ в сфере миграции будет служить систематическое участие в проведении встреч, брифингов и конференций, в ходе которых будут рассматриваться текущие проблемные вопросы, производиться обмен информацией и опытом работы в данной сфере, составляться и утверждаться текущие планы проведения совместных мероприятий, обсуждаться совместные программы по предупреждению и пресечению правонарушений в данной сфере, озвучиваться отчеты о результатах проделанной работы.

Изучив проблемы взаимодействия подразделений органов внутренних дел РФ в сфере миграции, можно сделать вывод о том, что в нормативных правовых актах данные вопросы урегулированы неполно. Кроме того, постоянно меняющаяся правовая основа деятельности подразделений органов внутренних дел в сфере миграции требует регулярного повышения профессионального уровня, наличия не только теоретических, но и практических навыков по предупреждению, пресечению правонарушений в указанной сфере, по контролю за соблюдением гражданами России, иностранными гражданами, лицами без гражданства правил регистрационного учета.

РАЗДЕЛ 2. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ И ЕГО ОСОБЕННОСТИ

§ 2.1. Понятие и предназначение мер административно-правового принуждения в системе мер государственного принуждения

В настоящее время миграционные потоки в Россию не прекращают увеличиваться. Однако, как и любой процесс, миграция оказывает как положительный, так и отрицательный эффект на развитие общественных отношений. При этом иностранные граждане прибывают в страну как легально, так и нелегально, в связи с чем установить реальное количество прибывших иностранных граждан и лиц без гражданства невозможно. Указанные лица прибывают в российское государство из регионов с неблагоприятными экономическими, общественно-политическими, санитарно-эпидемиологическими условиями. Многие из них не обладают законными источниками дохода, уклоняются от прохождения официальных процедур въезда и пребывания. Незаконная миграция в Российской Федерации рассматривается в качестве основных источников угроз безопасности наряду с угрозой терроризма, экстремизма, незаконного оборота оружия и наркотиков. Кроме того, активно развивающаяся экономика государства обуславливает необходимость разработки эффективных средств регулирования различных общественных отношений, в том числе в сфере миграции. Эффективность в обеспечении миграционной безопасности может быть достигнута только при условии качественного взаимодействия всех субъектов государственного управления, реализующих деятельность в миграционной сфере.

Характеризуя сущность такого явления, как незаконная миграция, важно подчеркнуть, что важным инструментом противодействия незаконной миграции является ее профилактика, которая подразумевает реализацию комплекса социально-экономических, политических, правовых, идеологических, воспитательных и других мероприятий, направленных на создание условий, способствующих уменьшению или нейтрализации влияния криминогенных факторов на количество правонарушений в сфере миграции. Выполняя правоприменительные функции, органы внутренних дел РФ обеспечивают

реализацию таких мер, направленных на противодействие незаконной миграции с помощью применения соответствующих мер административного принуждения. Деятельность органов внутренних дел по контролю за соблюдением законодательства в сфере миграции играет большую роль в системе предупреждения и пресечения правонарушений в целом.

На данном этапе развития государства в свете сложившейся напряженной обстановки между государствами наиболее актуальной и важной проблемой является проблема противодействия нелегальной миграции, а вместе с тем и обеспечение стабильной миграционной ситуации в стране. Оценивая характер возможных угроз, возникающих от незаконной миграции, характеризуя новые способы незаконного пересечения границы государства и пребывания в стране иностранных граждан и лиц без гражданства, ухудшение взаимоотношений с отдельными государствами, бесспорно, довольно остро встает вопрос о формировании более четкой системы мер по регулированию государственных потоков и в целом. Важно обеспечить реализацию функций, направленных на регулирование миграционных потоков, соблюдение и защиту законных прав мигрантов (в том числе предоставление государственных услуг), применение комплекса принудительных мер по противодействию незаконной миграции, в том числе привлечение иностранцев, нарушивших нормы законодательства, к административной ответственности. Указанные обстоятельства определяют потребность в более четкой организации деятельности органов внутренних дел России. Вместе с тем и миграционное законодательство должно быть направлено на ужесточение ответственности за организацию незаконной миграции, усиление контроля за пребыванием иностранных граждан на территории нашего государства.

Вопросы предупреждения и пресечения нелегальной миграции занимают особое место в Российской Федерации, в частности в деятельности органов внутренних дел. Специфика противодействия, с одной стороны, основывается на ликвидации, нейтрализации возникновения факторов нелегальной миграции, с другой стороны, на стимулировании субъектов миграционных отношений к правомерному поведению, препятствуя нарушению ими миграционного

законодательства. В связи с этим особое место в борьбе с незаконной миграцией, с нарушениями иностранными гражданами и лицами без гражданства миграционного законодательства Российской Федерации занимают меры административного принуждения.

Анализ миграционного законодательства позволяет охарактеризовать меры административного принуждения как средство охраны правопорядка, обеспечения общественной безопасности, борьбы с административными правонарушениями и преступлениями, в том числе в сфере миграции.

Миграционная безопасность как составная часть национальной безопасности обеспечивается различными правовыми средствами, в том числе административными.

Принудительные меры среди административных средств обеспечения миграционной политики в любом государстве выступают одними из самых эффективных, наиболее часто востребованных в правоприменительной практике.

Для уяснения юридической природы и нормативного содержания административно-правового принуждения в сфере миграции необходимо обратиться к теории административного права, выявить функциональное предназначение мер административно-правового принуждения в механизме мер государственного принуждения.

Меры административно-правового принуждения разнообразны, в совокупности призваны обеспечивать законность, стабильность административно-правовых отношений, общественную безопасность в целом, способствовать защите административных прав личности, выступают разновидностью государственного принуждения. Принуждение в цивилизованном обществе необходимо, без него невозможно обеспечить правопорядок, установить пределы «допустимой свободы» в обществе. В государстве, в котором эффективно обеспечиваются права и свободы личности, воля человека должна разумно ограничиваться.

Принуждение – это разновидность внешнего воздействия на человека, в рамках которого воля принуждаемого подчиняется воле принуждающего, его требованиям выполнить либо воздержаться от каких-либо действий,

сопровождающаяся определенными ограничениями для личности в сфере ее личных интересов.

В юридической литературе в связи с исследованием феномена государственного принуждения чаще используется термин «государственно-правовое принуждение». В его содержании государственное начало является преобладающим, поскольку как внешняя форма воздействия на человека государственно-властное принуждение не просто подразумевает стеснение интересов и благ личности, а ограничение или лишение его прав, свобод и законных интересов от имени государства через деятельность государственных органов, осуществляющих принудительное воздействие.

Государственно-правовое принуждение представляет собой государственно-властное воздействие на субъект, в рамках которого он против своей воли подчиняется различным требованиям должностных лиц в соответствии с предусмотренными в законодательстве основаниями, пределами, порядком, сопровождающееся различными формами ограничений прав и свобод, связанное с обеспечением безопасности личности, общества и государства.

В соответствии с общеметодологическими, теоретико-правовыми и межотраслевыми подходами к пониманию категории «правовое принуждение», государственно-правовое принуждение имеет следующие сущностные признаки: урегулировано правом, имеет нормативную основу; имеет место в отраслях, предусматривающих юридическую ответственность; имеет цель заставить принуждаемого субъекта подчиниться закону (выполнить предписываемые законом действия либо, напротив, воздержаться от противоправных поступков); состоит из ограничений различного рода (физического, психологического, идеологического, личного, имущественного, организационного и иного характера), которым подвергается принуждаемый; осуществляется в ходе правоприменительной деятельности различных правоохранительных органов государственной власти, в соответствии с предусмотренными законом процессуальными формами его осуществления.

Таким образом, под государственно-правовым принуждением следует понимать различного вида воздействие уполномоченных на то властных

субъектов на поведение принуждаемых, связанные с применением к последним предусмотренных в законе процедурных мер, связанных с их применением наступления для них отрицательных последствий личного, имущественного или организационного характера, в целях борьбы с правонарушениями, охраны общественной безопасности и обеспечения правопорядка.

Государственно-правовое принуждение в зависимости от целей и участников в рамках различных отраслей имеет собственную специфику, подразделяется на административно-правовое, гражданско-правовое, уголовно-процессуальное и т. д. В целом, классифицируя меры государственного принуждения, т. е. конкретные меры государственно-властного воздействия, применяемые к субъекту властными субъектами в различных отраслях права, следует различать формы и меры государственного принуждения.

Форма государственного принуждения представляет собой способ государственно-властного воздействия на поведение человека, который обусловлен характером, целью применения принудительных мер. По объекту принуждения, по субъекту применения, по характеру принуждения, его направленности (физическое, психическое, материальное и др.), по функционалу различают многочисленные принудительные меры в рамках различных отраслей права, в том числе административного. Государственное принуждение в административном производстве направлено на субъект, совершивший административное правонарушение.

Следует различать следующие виды мер административного принуждения: административно-предупредительные меры; меры административного пресечения; меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении; меры административного наказания (ответственности)³⁵.

Все меры административного принуждения, независимо от вида, направлены на обеспечение, т. е. в буквальном смысле на создание благоприятных условий для

35 Гапон Ю.П. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2014. С. 26.

достижения целей административно-правового регулирования, в том числе эффективного осуществления административного процесса, но ограничены рамками производства по делу об административном правонарушении.

Не редко в научной литературе меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении рассматриваются как разновидность мер предупреждения или пресечения³⁶. Подобные суждения высказываются в связи с тем, что меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении многофункциональны и в ряде случаев направлены на предупреждение и пресечение правонарушений.

Следует признать, что функциональное предназначение мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении не ограничивается рамками предупреждения и пресечения, оно шире.

Меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении призваны устранить препятствия, возникающие в ходе производства по делу, их цель создать условия для эффективного разрешения соответствующих процессуальных задач путем установления в том числе определенных ограничений для личности. Таким образом, меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении выступают самостоятельным блоком в системе мер административного принуждения, сопрягаются с ограничениями прав личности.

Функциональное предназначение мер принуждения в административном праве, таким образом, заключается в принуждении подчиненного субъекта выполнить волю властного хозяйствующего субъекта (должностного лица) либо оказать вспомогательную помощь специальному субъекту их применения (должностному лицу) в виде принудительного воздействия на лиц, вовлеченных в административные правоотношения, в целях пресечения правонарушения, его предотвращения либо обеспечения благоприятных

36 См.: Шутилина О.А. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, ограничивающих право на свободу и личную неприкосновенность // Среднерусский вестник общественных наук. 2014. № 6. С. 63–68; Осинцев Д.В. Методы государственного управления (административно–правовой аспект). Екатеринбург, 2013. С. 161–166.

условий, создания нормального порядка производства по делу, установления меры ответственности.

Посредством мер принуждения государство обеспечивает правомерное поведение граждан, воздействует на общественные отношения таким образом, чтобы противодействовать правонарушениям, предупреждать их, а в случае их совершения – не допустить освобождения от ответственности виновных лиц.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать выводы о том, что меры административного принуждения занимают особое место в системе поддержания правопорядка, обеспечения общественной и государственной безопасности, т. к. являются средством предотвращения и пресечения как административных правонарушений, так и преступлений в миграционной сфере, что обуславливает их социальную ценность и общественно-политическую значимость, а также профилактический характер их применения.

Отличительной особенностью применения мер административного принуждения является наличие угроз и условий, способствующих противоправному поведению, а также предположения возможности совершения определенным субъектом правонарушения. Основными целями мер административного принуждения являются: недопущение возможности совершения правонарушения в миграционной сфере и минимизация вреда (ущерба), который может быть причинен в результате противоправного поведения, а также выявление причин и условий, способствующих совершению правонарушений в области миграции. Условия и порядок применения мер административного принуждения в миграционной сфере органами внутренних дел четко урегулированы действующим российским законодательством. Содержание мер административного принуждения заключается в наличии административно-правовых средств психологического, физического, организационного воздействия в отношении индивидуальных и коллективных субъектов миграционных правоотношений в виде ограничений различного характера. Применение мер административного принуждения носит государственно-властный, исполнительно-распорядительный, односторонний,

принудительный характер, связанный с ограничением прав и свобод субъектов миграционных правоотношений.

Применение мер государственного принуждения связано, как правило, с нарушением иностранными гражданами или лицами без гражданства норм права либо при возникновении угрозы такого нарушения. В целях защиты правопорядка, прав и свобод граждан Российской Федерации государство применяет к таким иностранным гражданам и лицам без гражданства меры принудительного характера, направленные на прекращение пребывания таких лиц на территории страны в связи с нарушением миграционного законодательства.

К указанным мерам относятся: сокращение срока временного пребывания или проживания; принятие решения об отказе в выдаче либо аннулировании разрешения на временное проживание (вида на жительство); принятие решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации; принятие решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию; принятие решения о реадмиссии иностранного гражданина или лица без гражданства; депортация; административное выдворение.

§ 2.2. Специфика административно-правового принуждения в сфере миграции

Меры принуждения в сфере миграции преимущественно применяются органами внутренних дел. Административно-правовое принуждение в указанной сфере имеет свою специфику, что определяется особенностями миграционных правоотношений, воздействием на них различных методов правового регулирования, а также целями, субъектами и объектами применения. Меры принуждения являются составной частью государственной миграционной политики и преследуют специфические цели, вытекающие из ее особенностей.

Миграционная политика в России как базовая составная часть государственного управления в сфере регулирования миграционных процессов имеет определенные цели, задачи, принципы, механизмы ее реализации,

которые раскрываются в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг.³⁷.

Сфера миграционных отношений разнообразна по включению в нее различных сфер человеческой жизнедеятельности, по участию в них большого количества разнообразных участников, физических лиц, органов публичной власти, гражданского общества.

Посредством миграции согласно указанной Концепции государство решает различные вопросы, в том числе связанные с повышением качества жизни в стране, обеспечения защиты личности, общества и государства от различного рода угроз, с проблемами трудового рынка, обеспечения национальной терпимости в ходе регулирования вопросов совместного общежития коренного населения с приезжими, и ряд иных.

Задачи, решаемые различными субъектами в ходе реализации миграционной политики, обобщенно можно представить следующим образом:

- совершенствование современных каналов в техническом, организационном, правовом аспектах по въезду, адаптации, интеграции мигрантов на территории нашей страны;
- перераспределение населения, снижение диспропорции в заселенности отдельных территорий страны;
- противодействие нарушений требований законодательства в сфере миграции;
- предоставление поддержки и помощи мигрантам, находящимся на территории Российской Федерации в сложных жизненных обстоятельствах.

Каждая задача в сфере миграции распадается на несколько самостоятельных направлений, в решении которых участвует вся система публичных органов, начиная с главы государства и заканчивая муниципальным уровнем управления, муниципальными органами, институтами гражданского общества.

³⁷ О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг. Доступ из справ. правовой системы «Гарант».

Основные направления государственных органов связаны преимущественно с оптимизацией законодательства, обеспечивающего доступность, прозрачность, простоту миграционных процедур в области: добровольного переселения соотечественников из-за рубежа в Россию; получения гражданства; трудовой деятельности мигрантов; адаптации мигрантов; повышения открытости России, доступности образовательных услуг для иностранной молодежи, научных и педагогических кадров посредством комфортного въезда, пребывания, получения образования, трудовой деятельности; создания благоприятных условий для внутренней миграции, влекущей к снижению диспропорции в размещении населения; выработки стратегий развития регионов Российской Федерации с учетом миграционной ситуации; совершенствования правовой основы противодействия незаконной миграции, в том числе оптимизации государственного контроля (надзора) по вопросам въезда, выезда, транзитного проезда, пребывания и осуществления ими трудовой деятельности на территории Российской Федерации; оказания помощи беженцам, лицам, получившим временное убежище,³⁸ и многое другое.

На первый взгляд вопросы стимулирования миграционных потоков посредством привлечения иностранных работников и одновременно контроля за ними выступают главными вопросами в регулировании миграционных потоков. Казалось бы, здесь активно применяются административно-правовые меры принуждения.

Однако при раскрытии целей административно-правовых средств принуждения в сфере миграции необходимо учитывать следующие основные направления миграционной политики: организованная миграция (выезд граждан Российской Федерации за рубеж, переселение соотечественников, привлечение рабочей силы, обучение иностранцев и др.); неорганизованная миграция (регулирование вопросов, связанных с предоставлением статусов беженца,

38 Капранова Ю.В., Понежина Л.Ю. Правовое регулирование миграционных процессов: уч. пособие. Ростов н/Д, 2019. С. 21.

вынужденного переселенца, ищущего политического убежища); противодействие незаконной миграции (предупреждение и пресечение правонарушений в миграционной сфере), т. е. с правилами по пересечению государственной границы Российской Федерации, пребыванию, проживанию, осуществлению трудовой деятельности на территории Российской Федерации).

Таким образом, к целям средств административно-правового принуждения в сфере миграции следует отнести: защиту национального рынка труда; решение вопросов социально-экономического характера; предупреждение и пресечение административных правонарушений и преступлений в сфере миграции; обеспечение общественного порядка и общественной безопасности.

Субъектом применения мер принуждения в сфере миграции выступают органы внутренних дел, поскольку функция противодействия правонарушениям, контроля и надзора в сфере миграции осуществляется Министерством внутренних дел Российской Федерации.

Объектами применения административных мер принуждения в сфере миграции выступают иностранные граждане и лица без гражданства.

Таким образом, особенность мер принуждения в сфере миграции вытекает из специфики, целей, задач и направлений государственных органов в сфере миграции, закрепления статусов иностранных граждан, фиксации требований по их пересечению государственной границы, миграционного учета, установления ответственности за нарушение установленных правил в сфере миграции, а также сочетания убеждения и принуждения при установлении указанных ограничений и правил.

В систему административно-правовых мер принуждения в сфере миграции следует включать применяемые к иностранным гражданам и лицам без гражданства: принудительное препровождение за пределы Российской Федерации (имеется в виду и депортация) и административное выдворение, но которые следует отграничивать друг от друга, поскольку административное выдворение – это разновидность административного наказания; реадмиссию; нежелательность

пребывания (проживания); запрет на въезд в Российскую Федерацию; помещение иностранного гражданина в специальное учреждение в случае, если он подлежит административному выдворению; административную ответственность за нарушение положений КоАП РФ.

Меры административного принуждения в сфере миграции могут выполнять различные функции: обеспечительную (например, в случае размещения мигранта в специальное учреждение, если он подлежит административному выдворению, как принудительному препровождению за пределы государства, либо в случае реализации процедуры реадмиссии); запретительную (например, запрет на въезд мигранту в Россию); превентивную (например, депортация применяется не за совершение противоправных действий как таковых, а по истечении законного срока нахождения на территории государства, что само по себе является нормой закона, которая нарушается³⁹) и одновременно профилактическую меру по предупреждению возможных правонарушений в будущем со стороны мигранта.

Особенности мер принуждения в сфере миграции заключаются также в порядке применения указанных мер, которые устанавливаются соответствующими нормативными правовыми актами.

Конституция РФ закрепила, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью государства. Данные положения являются основополагающими в определении принципов правового регулирования статуса иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации закрепила важное положение о том, что все лица, законно находящиеся в Российской Федерации, пользуются

39 Абрамов М.А. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства: понятие и направления совершенствования его осуществления // Закон и право. 2010. № 4. С. 64.

равными правами и свободами, а также в равной степени несут обязанности – в первую очередь обязанность соблюдать законы Российской Федерации. Неисполнение законов порождает право государственных органов на применение мер принуждения – воздействия, которое обеспечит исполнение лицами установленных норм поведения независимо от того, желают ли они соблюдать эти нормы или нет.

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

Наряду с Конституцией РФ в правовую основу противодействия противоправности в миграционной сфере входят международные правовые акты и договоры. Исследователями отмечается, что в международном праве действует приблизительно 260 правовых актов, регулирующих вопросы миграции, из них примерно 100 вступили в силу в России или подписаны, но еще не ратифицированы.

Поскольку участники миграционных отношений имеют отношение не к одному, а нескольким государствам, регулирование указанных отношений является предметом различных международных договоров, заключенных Российской Федерации с другими странами.

Среди ключевых правовых норм в этой области необходимо отметить нормы, закрепленные в Федеральном законе от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (устанавливает статус иностранных граждан, сроки их пребывания на территории Российской Федерации, процедуры получения ими прав временного пребывания и временного проживания в Российской Федерации, основания лишения указанных прав, а также правовые основы миграционного учета иностранных граждан и федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции), Федеральном законе от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (определил порядок въезда иностранных граждан в

Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации). Данные федеральные законы содержат как правовые нормы, определяющие общие основы правового статуса участников миграционных отношений, так и отдельные правовые нормы, направленные на противодействие правонарушениям в миграционной сфере.

Правовое регулирование противодействия противоправности в миграционной сфере не ограничивается нормами указанных федеральных законов. Оно осуществляется также посредством достаточно большого количества других нормативных правовых актов: Закон Российской Федерации от 01.04.1993 № 4730-1 «О государственной границе Российской Федерации», Закон Российской Федерации от 19.02.1993 № 4530-1 «О вынужденных переселенцах», Федеральный закон от 19.02.1993 № 4528-1 «О беженцах», Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и др.

Кроме того, административную ответственность за правонарушения в сфере миграции предусматривает Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ.

В настоящее время в миграционной сфере Российской Федерации прослеживается акцентирование внимания на репрессивных мерах. Это проявляется в достаточно интенсивных изменениях в действующее законодательство, касающихся ужесточения ответственности за нарушения в миграционной сфере. Кроме того, проявлением отмеченной тенденции является то, что в законодательстве, регулирующем миграционные отношения, широко представлены административно-правовые нормы, составляющие административно-правовое принуждение.

Для миграционной сферы специфика оснований применения мер административно-правового принуждения заключается в особых составах административных правонарушений, посягающих на нормальный ход государственного управления в миграционной сфере, а также в особых случаях возникновения ситуаций, угрожающих государственной или общественной безопасности. Такие ситуации, в частности, могут быть связаны

с массовым притоком беженцев из государств, на территории которых происходят военные конфликты. Кроме того, угрозу общественной безопасности могут представлять случаи возникновения конфликтов между местным населением и мигрантами⁴⁰.

Сущностным признаком мер административно-правового принуждения является характер указанных мер. Ущемление прав, свобод и законных интересов различных субъектов права является основополагающим признаком метода принуждения⁴¹.

Содержание административного принуждения стоит определять как совокупность приемов, предусмотренных в административном законодательстве, средств и способов по оказанию физического либо психологического воздействия на поведение и сознание субъектов с целью принудить их к должному поведению либо к подчинению установленным ограничениям и запретам, а равно само применение мер такого воздействия.

Также можно выделить такую черту мер административно-правового принуждения, как менее строгий характер ограничения прав по сравнению с уголовно-правовыми мерами. Однако следует сказать, что указанный вывод рационален только применительно к наказаниям за административные правонарушения, поскольку такие меры административного пресечения, как административное задержание, применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, которые также относятся к разновидности мер административно-правового принуждения, по характеру правоограничений вполне сопоставимы с уголовно-правовыми мерами.

Если проводить сравнительный анализ отдельных видов наказаний за административные правонарушения и преступления, то также можно отметить, что не всегда указанные меры по объему ограничений существенно отличаются. Так, например, такое административное наказание, как административное выдворение за пределы Российской Федерации, применяемое к иностранным

40 Огиенко А.С. Административно-правовое принуждение в сфере миграции: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2020.

41 Мельников В.А. Административное принуждение: анализ подходов к определению и его основных черт // Полицейское право. Омск, 2005. № 1(1). С. 32.

гражданам или лицам без гражданства (ст. 3.10 КоАП РФ), зачастую обжалуется по причине чрезмерной строгости наказания.

Такая ситуация, когда административное выдворение по следующим за ним правоограничениям может быть более строгим, чем наказание за уголовное преступление, возникает, например, когда у выдворяемого иностранного гражданина или лица без гражданства на территории Российской Федерации остается семья⁴².

В связи с этим до февраля 2022 г. принимали во внимание практику Европейского суда по правам человека. Так, исходя из положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. (положения которой прекратили действовать в отношении России с 16 февраля 2022 г.), также ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, какое-либо ограничение прав и свобод человека должно основываться исключительно на федеральном законе; преследовать законную, социально значимую цель (например, защиту морали, нравственности обеспечение общественной безопасности, охрану прав и законных интересов других лиц) и являться необходимым для демократического общества (пропорциональным законной, социально значимой преследуемой цели).

В случаях, когда решение суда по существу противоречило указанной Конвенции (например, постановление об административном выдворении лица за пределы Российской Федерации, было принято, как установлено Европейским Судом по правам человека, в нарушение ст. 8 Конвенции), это являлось основанием для его пересмотра.

Так, согласно ст. 8 указанной Конвенции, каждый имеет право на уважение его личной и семейной жизни, не допускается вмешательство со стороны публичных властей в осуществление этого права, за исключением случаев, когда такое вмешательство предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков, правонарушений или преступлений, для охраны

42 Огиенко А.С. Административно-правовое принуждение в сфере миграции: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2020.

здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц⁴³, т. е. в социальном государстве семья признается наивысшей ценностью.

Таким образом, пропорциональность и соразмерность должны являться теми чертами наказания за совершение административного правонарушения, которые не должны подвергаться критике.

Анализ нормативных правовых актов, действующих в сфере миграции, свидетельствует об отсутствии в отдельных случаях соразмерного ограничения конституционных прав иностранных граждан и лиц без гражданства, недостаточной сбалансированности публичных и частных интересов в миграционных отношениях, непропорциональности мер государственного принуждения. Данные недостатки, с одной стороны, нельзя назвать чертами административно-правового принуждения в миграционной сфере, с другой стороны, они определенным образом характеризуют современное состояние законодательной основы мер административного принуждения и должны быть предметом научно обоснованного анализа на предмет поиска путей совершенствования миграционной политики.

За нарушение миграционного законодательства РФ применяются как меры пресечения, так и меры административной ответственности, которые связаны с процедурой высылки иностранных граждан или лиц без гражданства. При этом в законодательстве предусмотрены три возможные формы высылки иностранного гражданина:

– административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через государственную границу РФ за пределы страны, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации (ст. 3.10 КоАП РФ);

– депортация как мера пресечения в соответствии с Федеральным законом от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в

43 Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. (положения которой прекратили действовать в отношении России с 16 февраля 2022 г.). Доступ из справ. правовой системы «Гарант».

Российской Федерации» представляет собой принудительную высылку иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в стране. Важно пояснить, что депортация не является видом наказания, в силу своей природы это мера административного принуждения, имеющая по целевому назначению комплексный характер: с одной стороны, в большинстве случаев она направлена на пресечение противоправных действий, с другой стороны, в определенных ситуациях она может иметь административно-восстановительный или предупредительный характер;

– реадмиссия согласно требованиям международных соглашений Российской Федерации представляет собой действия специально уполномоченных лиц по передаче запрашивающим государством и принятию запрашиваемым государством лиц (граждан запрашиваемого государства, граждан третьих государств или лиц без гражданства), чей въезд, пребывание или проживание в запрашивающем государстве признаны незаконными.

Обращает на себя внимание подход, примененный законодателем при определении такой меры принуждения в отношении иностранных граждан, как сокращение срока временного пребывания или проживания иностранного гражданина как на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации, так и на всей территории Российской Федерации. Данная мера применяется в целях обеспечения национальной безопасности, содействия в приоритетном порядке трудоустройству граждан Российской Федерации, поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов, а также в целях решения иных задач внутренней и внешней политики государства (ст. 5.1 ФЗ от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

Таким образом, применение мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства связано с ограничением их конституционных прав и свобод, что требует со стороны государства четкой регламентации применения данных мер. В связи с этим очень важна выработка общих подходов и алгоритма деятельности уполномоченных субъектов в рамках реализации своих служебных обязанностей.

РАЗДЕЛ III. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРИМЕНЕНИЯ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ОТДЕЛЬНЫХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ МЕР ПРИНУЖДЕНИЯ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

3.1. Административное выдворение, депортация и реадмиссия иностранцев и лиц без гражданства, как средство профилактики административных правонарушений

Одним из важных свойств любого правового института является наличие руководящих принципов, на которых базируется весь механизм его функционирования. Так и административная ответственность, являясь элементом системы российского права, не наделена в этой сфере исключительностью и обладает своими определенными принципами, на которых происходит построение административно правовых отношений в процессе реализации административного производства.

Законодательство об административных правонарушениях призвано комплексно выполнять охранительные функции по защите от посягательств на широкий круг отношений, в том числе в сфере различных форм собственности, экологии, предпринимательства, государственного управления, миграционной политики. Кроме того, одной из задач административной ответственности является противодействие коррупции, экстремизму, проявлениям организованной преступности.

Целью административной ответственности, в соответствии с КоАП РФ, является предупреждение совершения новых противоправных деяний. Достижение указанной цели наказания тесно связано с реализацией принципа индивидуализации административной ответственности, поскольку его соблюдение обеспечивает назначение лицу справедливого наказания, которое соответствует характеру совершенного деяния, а также личности правонарушителя, что позволяет достичь необходимых результатов в перевоспитании последнего и, как следствие, способствовать профилактике его поведения. В связи с этим четкое соблюдение и руководство указанными положениями обязательно при осуществлении субъектом административного

права любой деятельности, которая связана с привлечением лица к административной ответственности. Эти положения распространяются как на все звенья государственного аппарата, так, в частности, и на должностных, юридических и физических лиц.

Миграция населения сегодня становится одной из важнейших детерминант, определяющих экономическое, демографическое и политическое благосостояние стран – участников миграционного обмена. Цивилизованная миграция оказывает позитивное влияние на динамику занятости населения, способствует социокультурному обмену.

Одновременно глобализация миграционных процессов во многом стала причиной современной проблемы глобального миграционного кризиса, относящейся к главным стратегическим рискам и угрозам национальной безопасности государств, а существенное увеличение миграционных потоков вызывает серьезную озабоченность. Неудивительно, что в современных условиях любое миграционное движение стало восприниматься как потенциальная угроза

В процессе обеспечения безопасности государства, в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения иностранными гражданами или лицами без гражданства правовых обязанностей и несоблюдения запретов, российским законодательством предусмотрен широкий перечень видов юридической ответственности. Этот перечень включает различные уголовно-правовые и административно-правовые меры. Однако наиболее эффективной защитой от действий указанных лиц, создающих угрозу национальной безопасности, является такая мера принудительного характера, как принудительная высылка за пределы России с последующим запретом въезда в страну в течение определенного срока.

В российском законодательстве в системе мер принуждения, применяемых к иностранным гражданам и лицам без гражданства, предусмотренных тремя формами высылки – административному выдворению за пределы государства, депортации и реадмиссии – отводится важное место,

поскольку они эффективно решают задачи по противодействию незаконной миграции в России.

В науке административного права не утихают споры о соотношении понятий, содержания депортации, административного выдворения, реадмиссии⁴⁴. Эти три формы высылки иностранных граждан в государство гражданства или постоянного проживания отличаются по своей правовой структуре⁴⁵.

Административное выдворение иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы России – мера административного наказания, предусмотренная ст. 3.10 КоАП РФ, которая заключается в принудительном и контролируемом перемещении нарушителей через Государственную границу за пределы России. В некоторых законодательно установленных случаях оно также может осуществляться в виде контролируемого самостоятельного выезда иностранных граждан. Сегодня с уверенностью можно говорить, что административное выдворение иностранного гражданина или лица без гражданства как административное наказание наиболее эффективно обеспечивает общественную безопасность от различного рода угроз, связанных с пребыванием на территории государства иностранцев, нарушающих отечественное законодательство.

Этимологически депортация (от лат. *deportation*) означает изгнание, ссылку в другое государство. В соответствии с Федеральным законом от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» депортация – это принудительная высылка иностранного гражданина в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания). Основным отличием депортации от административного выдворения иностранного

44 Соболев О.В. Сравнительный анализ административного выдворения и депортации иностранных граждан // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2014. № 1. С. 41.

45 Шадрина Л.В. Принудительное возвращение иностранных граждан и лиц без гражданства в государство гражданской принадлежности или постоянного проживания: сравнительно правовой анализ // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2022. № 2. С. 260–274.

гражданина или лица без гражданства является то, что применение депортации не связано с совершением иностранным гражданином административного правонарушения. Таким образом, депортация – это мера административного принуждения, а не вид наказания, вместе с тем ее применение также исключает дальнейшее нахождение иностранного гражданина на территории России⁴⁶.

Рeadмиссия, как и депортация, является мерой принуждения, а не видом административного наказания. В законодательстве Российской Федерации понятие рeadмиссии не определено. В Постановлении Правительства РФ от 07.03.2006 № 121 «О предоставлении Президенту Российской Федерации предложения о подписании Соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом о рeadмиссии» определение рeadмиссии сформулировано как передача запрашивающим государством и принятие запрашиваемым государством лиц (граждан запрашиваемого государства, граждан третьих государств или лиц без гражданства), чей въезд, пребывание или проживание в запрашивающем государстве признаны незаконными в соответствии с положениями указанного Соглашения⁴⁷.

Таким образом, институт рeadмиссии – это категория международного права, реализуемая посредством заключения международных договоров как на двусторонней, так и на многосторонней основе. Соглашение о рeadмиссии закрепляет процедуры возврата и транзита лиц, которые не отвечают или перестали отвечать условиям въезда, пребывания или проживания в запрашивающем государстве.

Все три рассмотренные процедуры являются фактически принудительной высылкой иностранного гражданина из страны и влекут последующий запрет въезда в течение определенного срока⁴⁸.

46 Аскеров М.С. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 8.

47 О предоставлении Президенту Российской Федерации предложения о подписании Соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом о рeadмиссии: постановление Правительства Российской Федерации от 07.03.2006 № 121. Доступ из справ. правовой системы «Гарант».

48 Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения. М., 2019. С. 12.

Основания и порядок депортации закреплены в Федеральном законе от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», а также в Федеральном законе от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

В соответствии с положениями отечественного законодательства иностранному гражданину не разрешается въезд в страну, если в отношении него вынесено решение об административном выдворении за ее пределы, о депортации либо передаче его иностранному государству в соответствии с международным договором о реадмиссии в течение пяти лет со дня их осуществления, если указанное решение вынесено впервые. В случае, когда такое решение вынесено два раза или более, данный запрет действует в течение 10 лет. Кроме того, если в период предыдущего пребывания в России в отношении иностранного гражданина прекращалась процедура реадмиссии в связи с добровольным выездом из страны, то въезд ему запрещается в течение трех лет со дня выезда⁴⁹.

Таким образом, решение о принудительной высылке иностранного гражданина существенным образом влечет ограничение его права на свободу передвижения, гарантированное ст. 27 Конституции РФ. Вместе с тем ст. 55 Конституции РФ закрепляет возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина на основании федерального закона в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства⁵⁰.

Высылая из государства иностранного гражданина, правоприменитель обеспечивает тем самым национальную безопасность. При этом следует

49 См.: О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер. закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «Гарант»; О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: федер. закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «Гарант».

50 Конституция Российской Федерации, принятая всеобщим голосованием 12.12.1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г. Доступ из справ. правовой системы «Гарант».

учитывать все объективные обстоятельства, в частности, насколько необходимо однозначное решение вопроса о дальнейшем нахождении в стране или принудительном выезде, сопряженном с соответствующими ограничениями и запретами, и насколько это повлияет на интересы лиц, заинтересованных в нахождении иностранного гражданина в стране.

Правовые нормы, составляющие содержание институтов депортации и административного выдворения, закреплены в миграционном законодательстве недостаточно четко, что вполне объясняется тем, что указанное закрепление осуществлялось путем внесения изменений в уже действующие законы. Это негативно отразилось на содержании законодательства, логике развития в нем предмета правового регулирования, привело к уменьшению ясности и четкости в его положениях.

Как уже отмечалось, следует различать депортацию и административное выдворение, т.к. обе меры заключаются фактически в одних и тех же действиях – принудительном препровождении за пределы Российской Федерации, однако у них разный функционал.

Депортация как выдворение и реадмиссия как упрощенная процедура принудительного выдворения – это пресекательные меры, а административное выдворение – это мера административного наказания, устанавливаемая за совершение административного правонарушения. Депортация и реадмиссия осуществляются во внесудебном порядке⁵¹.

Цель депортации – пресечь факт незаконного нахождения лица на территории Российской Федерации и предотвратить дальнейшие нарушения российского законодательства по факту его незаконного нахождения на территории государства.

Согласно ст. 31 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» имеется несколько оснований применения депортации, которые определяются через обязанности соответствующих лиц, в отношении которых она применяется:

51 Кочеткова Н.Д. О правовой природе административного выдворения, депортации и реадмиссии // Государственная служба и кадры. 2020. № 3. С. 201.

– в случае сокращения срока проживания или временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации – корреспондирует обязанность выехать из Российской Федерации в течение трех дней;

– в случае аннулирования разрешения на временное проживание, разрешения на временное проживание в целях получения образования или вида на жительство – корреспондирует обязанность выехать в течение 15 дней с момента получения различными способами уведомления об аннулировании указанных разрешений.

Указанным нормативным правовым актом регулируются и сроки временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации, которые могут быть как продлены, так и сокращены в случаях, если изменились условия или перестали существовать обстоятельства, в связи с которыми был разрешен въезд на территорию Российской Федерации.

В Государственную информационную систему миграционного учета (ГИСМУ) вносятся следующие сведения, связанные с принятием решений о сокращении срока временного пребывания (не позднее одного рабочего дня, следующего за днем принятия решения):

– аннулирование вида на жительство и разрешения на временное проживание и неисполнение обязанности выезда из Российской Федерации в течение 15 дней;

– принятие решения о нежелательности пребывания на территории Российской Федерации.

Помимо вышеуказанных оснований депортации, в законодательстве закрепляются также иные. К таковым относятся: выявление ВИЧ-инфекции у иностранного гражданина или лица без гражданства, срок, определенный для самостоятельного выезда не закреплен законом (ст. 25.10 Федерального закона от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»); если в отношении лица принято решение об отказе в рассмотрении ходатайства по существу или об отказе в признании беженцем либо уведомление об утрате статуса беженца (ст. 13 Федерального закона от 19.02.1993 № 4528-1 «О беженцах»), а также утратившие временное

убежище в связи с совершением преступления на территории Российской Федерации после отбытия им наказания и др.

Полномочия по осуществлению депортации возлагаются на федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на разрешение вопросов по контролю и надзору в сфере миграции. Порядок процедур по разрешению дел о депортации, вопросы взаимодействия в данной сфере определяются Приказом МВД России от 24.04.2020 № 239 «Об утверждении Порядка депортации иностранных граждан и лиц без гражданства Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальными органами».

Следует отметить, что в правовых нормах, составляющих содержание института депортации, усматриваются проблемы законодательного урегулирования данной меры принуждения, сопряженной со значительным ограничением прав мигрантов. Это говорит о том, что решение о депортации должно приниматься в судебном порядке, как и решение об административном выдворении за пределы Российской Федерации. Кроме того, необходимо рассмотреть вопрос о включении порядка депортации в соответствующий федеральный закон, чтобы он был урегулирован на уровне федерального закона, а не подзаконного нормативного правового акта⁵².

Депортация осуществляется за счет денежных средств депортируемого, однако в случае их отсутствия предусмотрен механизм ее осуществления за счет пригласившей иностранного работника стороны либо дипломатического консульства, дипломатического представительства, либо в крайнем случае за счет федерального бюджета. Об осуществлении данной процедуры уведомляется целый ряд органов: ФСБ, дипломатическое представительство либо консульское учреждение иностранного государства в Российской Федерации, гражданином которого является депортируемый иностранный гражданин. Для обеспечения депортации по судебному решению иностранные граждане размещаются в специальных центрах размещения

52 Шадрина Л.В. Принудительное возвращение иностранных граждан и лиц без гражданства в государство гражданской принадлежности или постоянного проживания: сравнительно-правовой анализ // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2022. № 2. С. 260–274.

иностранных граждан до выполнения решения о депортации⁵³, что также влечет определенные расходы средств федерального бюджета.

Иностранцы граждане, подлежащие депортации, также могут быть переданы Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии.

Передача иностранного гражданина Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором РФ о реадмиссии или прием Российской Федерацией иностранного гражданина, передаваемого иностранным государством Российской Федерации в соответствии с международным договором РФ о реадмиссии, осуществляется федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции или его территориальным органом на основании решения о реадмиссии.

В случае задержания иностранного гражданина в пределах приграничной территории передача данного иностранного гражданина Российской Федерацией иностранному государству на основании международного договора РФ о реадмиссии осуществляется по ускоренной процедуре соответствующим пограничным органом федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами безопасности, на основании решения о реадмиссии по ускоренной процедуре данного иностранного гражданина, которое принимается должностным лицом, уполномоченным руководителем федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами безопасности, на принятие таких решений.

Рeadмиссия в переводе с английского языка (англ. toreadmit) означает «принимать назад». Это также принудительный способ возвращения незаконных мигрантов, но имеющий свою специфику.

Процедуру реадмиссии на практике возможно реализовать только в случае наличия подписанного соглашения между иностранными государствами

53 Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии: постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 1306. Доступ из справ. правовой системы «Гарант».

о реадмиссии, т. е. об удалении с территории одной страны и передаче в другую. Причем в разных случаях данное двустороннее соглашение (реже многостороннее соглашение) между заинтересованными сторонами заключается с тем государством, откуда мигрант прибыл как гражданин этой страны либо постоянно проживающий в ней, либо просто въехавший с ее территории, обязательно при согласовании возможности осуществления реадмиссии по запросам сторон.

Таким образом, реадмиссия – это не только административно-правовое средство принуждения, инструмент миграционной политики, но и разновидность международно-правового обязательства, поскольку затрагивает не только вопросы регулирования миграционного статуса иностранных граждан, реализации миграционной политики, но и международно-правовое сотрудничество в области противодействия незаконной миграции.

Главная цель реадмиссии – упрощение процедуры возвращения иностранного гражданина в государство его гражданской принадлежности либо место постоянного жительства за пределами Российской Федерации, либо государство, с территории которого он прибыл. Нередко вопросы реадмиссии возникают в тех случаях, когда лицу было отказано в получении статуса беженца.

Рeadмиссия – это механизм, позволяющий государству, на территории которого находится незаконный мигрант, на основе договора с другим государством осуществлять его высылку на территорию последнего⁵⁴.

В отличие от депортации и административного выдворения, осуществление которых завершается на территории Российской Федерации, реадмиссия как процедура завершается только лишь после приема иностранного гражданина компетентными органами иностранного государства на территории данного иностранного государства, то есть как процедура реадмиссия экстерриториальна.

Кроме того, данная мера принуждения выступает более гуманной по отношению к выдворяемым несовершеннолетним иностранным гражданам.

54 Вертлиб Ф.О., Алексеева М.М., Хаминский Я.М. и др. Правовое регулирование осуществления реадмиссии: уч. пособие. М., 2020. С. 6.

Депортация и административное выдворение применяются только лишь к лицам, достигшим 16-летнего возраста. Применение к несовершеннолетним депортации и административного выдворения, учитывая нормы Конвенции о правах ребенка, одобренной Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г., с размещением их в специальных учреждениях не совсем считается приемлемым. Поэтому реадмиссия считается более гуманным способом перемещения иностранных граждан с несовершеннолетними членами их семей либо малолетних иностранных граждан, оставшихся без присмотра их законных представителей, на территорию иного государства, поскольку в отношении таких лиц, к которым она применяется, не требуется размещение в специальных учреждениях территориальных органов МВД России.

Подлежат процедуре реадмиссии те иностранные граждане, нахождение которых на территории Российской Федерации признается не соответствующим установленным требованиям законодательства к их пребыванию и проживанию на территории российского государства.

Иностранные граждане, подлежащие реадмиссии, помещаются в специальное учреждение. Содержание иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальном учреждении осуществляется до передачи иностранного гражданина Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии либо до депортации данного иностранного гражданина, либо до его административного выдворения.

Если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором, процедура реадмиссии в отношении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, прекращается в случае, если иностранный гражданин желает добровольно выехать из Российской Федерации за счет собственных средств, средств приглашающей стороны или принимающей стороны либо средств иных источников (за исключением средств федерального бюджета и бюджета субъектов Российской Федерации). Срок, в течение которого иностранный гражданин осуществляет выезд из Российской Федерации, устанавливается федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции

и не должен превышать срок, установленный соответствующим международным договором Российской Федерации о реадмиссии для передачи такого иностранного гражданина Российской Федерацией иностранному государству.

Таким образом, по содержанию и процедуре осуществления депортация и реадмиссия сходны, как меры принуждения выступают эффективными по функционалу пресекательными административно-правовыми средствами противодействия незаконной миграции, ее последствиям. Депортация как выдворение и реадмиссия как упрощенная процедура принудительного выдворения – это пресекательные меры, в ряде случаев даже административно-восстановительные либо предупредительные меры, а административное выдворение – это мера административного наказания, устанавливаемая за совершение административного правонарушения. Депортация и реадмиссия осуществляются во внесудебном порядке, но сопряжены с существенным ограничением прав мигрантов, в связи с чем, представляется, имеется необходимость пересмотреть законодательство, разработать законодательную инициативу, связанную с необходимостью принятия решения о депортации либо санкционирования решения о депортации в судебном порядке, а также урегулирования порядка депортации в рамках федерального закона, а не подзаконного нормативного правового акта.

3.2. Административная ответственность как форма административно-правового принуждения в сфере миграции и средство предупреждения и пресечения правонарушений

Учитывая, что развитие экономических и политических международных связей в настоящее время повлекло резкое увеличение числа пребывающих в Российскую Федерацию иностранных граждан, лиц без гражданства, проблема административной ответственности указанных лиц приобретает все большую актуальность, поскольку далеко не все иностранные граждане и лица без гражданства посещают нашу страну с благими целями.

По данным МВД России, за 2023 г. органами внутренних дел проведено 283,6 тыс. проверок соблюдения миграционного законодательства, количество

административных протоколов, составленных по выявленным фактам нарушений, возросло на 3,6 % по сравнению с прошлым годом (873,3 тыс.). Удалено за пределы Российской Федерации более 100 тыс. иностранных граждан, на основании решений органов внутренних дел не разрешен въезд в Российскую Федерацию 173,3 тыс. иностранных граждан (это на 22,7 % больше, чем в прошлом году). Всего за 2023 г. органами внутренних дел Российской Федерации пресечено 2 млн административных правонарушений в сфере миграции (это на 4 % больше, чем в прошлом году). Из России были выдворены (депортированы) почти 110 тыс. незаконно находившихся мигрантов (что на 65 % больше по сравнению с прошлым годом)⁵⁵.

На основании указанных данных можем утверждать, что устойчивая тенденция увеличения числа правонарушений нарушений в сфере миграции создает реальную угрозу национальной безопасности страны.

Можно сделать вывод о прямой зависимости между увеличением количества въехавших на территорию России иностранных граждан и лиц без гражданства и динамикой административных правонарушений в сфере миграции.

Административная ответственность является мощным регулятором общественных отношений и играет важную роль в охране общественного порядка и общественной безопасности. Административную ответственность в сфере миграции необходимо в первую очередь рассматривать как вид юридической ответственности, устанавливаемой за совершение правонарушений в соответствующей сфере правоотношений. Миграционный вектор государственной политики принудительно обеспечивается двумя видами юридической ответственности – уголовной и административной.

Административная ответственность также является наиболее распространенным видом мер административно-правового принуждения, активно применяемых государственными органами в сфере миграции. Административная ответственность предполагает применение к правонарушителям властных механизмов воздействия, посредством которого

55 Статистика и аналитика. Указ. соч.

осуществляется как наказание виновных лиц, так и предупреждение, профилактику аналогичных правонарушений и преступлений в будущем, восстановление нарушенных прав и свобод в результате совершенного правонарушения, охрану миграционных правоотношений.

В вопросе обеспечения миграционного режима меры административной ответственности как меры принуждения занимают лидирующее место. В науке административного права справедливо отмечается, что если административное принуждение – это метод, то административная ответственность – это способ охраны правопорядка, применяемый в рамках этого метода в государственном управлении»⁵⁶.

Следует отметить, что в целом применение органами внутренних дел мер административно-правового принуждения, привлечение к административной ответственности в сфере миграции имеет свои специфические особенности.

Принудительная сила административной ответственности заставляет субъектов миграционных правонарушений поступать правомерно, в рамках требований, устанавливаемых миграционным законодательством. Институт административной ответственности в сфере миграционных правоотношений не лишен регулятивного потенциала, поскольку законодатель, устанавливая запреты, обязательства, влияет таким образом на участников правоотношений в миграционной сфере.

Административная ответственность наступает в случае совершения административного правонарушения и представляет механизм реализации санкции административно-правовой нормы. Привлечение к административной ответственности влечет за собой неблагоприятные последствия для нарушителя, которые выражаются в том или ином виде административного наказания.

Выделяют два основания привлечения к административной ответственности:

1) нормативное, которое представляет систему административно-правовых норм, ее регулирующих. В настоящее время нормы, которые

56 Каплунов А.И. Административная ответственность как форма административного принуждения // Сибирское юридическое обозрение. 2019. № 4. С. 519.

регламентируют административную ответственность, закреплены в КоАП РФ. Применительно к сфере миграции это нормы гл. 19 (ст. 19.15–19.18, 19.27 КоАП РФ), а также гл. 18 КоАП РФ (ст. 18.8–18.19 КоАП РФ);

2) фактическое, которое представляет административное правонарушение – деяние субъектов, нарушающих правовые предписания, охраняемые административным законом.

Существуют различные классификации административных правонарушений в сфере миграции иностранными гражданами или лицами без гражданства. Самые распространенные из них, предусмотренные КоАП РФ, это правонарушения, совершаемые в сферах нарушения правил пересечения государственной границы Российской Федерации (ст. 18.1, 18.4 КоАП РФ), нарушения правил въезда в Российскую Федерацию, режима пребывания (проживания) в Российской Федерации (ст. 18.8, 18.9, 18.12 КоАП РФ), осуществления трудовой деятельности в Российской Федерации (ст. 18.10 КоАП РФ), нарушения иммиграционных правил (ст. 18.11 КоАП РФ).

Анализ статей КоАП РФ, предусматривающих ответственность за правонарушения в миграционной сфере, а также практики их применения свидетельствует о том, что административная ответственность широко используется для решения контрольно-надзорным органом проблем, связанных с противоправностью в рассматриваемой сфере.

Однако многие административно-правовые санкции рассчитаны на применение только в отношении мигрантов, а не принимающей стороны и тем самым воздействуют не на причины и факторы, способствующие противоправности в миграционных отношениях, а на последствия действия указанных причин и факторов. В связи с этим сдерживающий, превентивный потенциал указанных административно-правовых санкций достаточно ограничен. По нашему мнению, развивая меры административной ответственности в сфере миграционных отношений, приоритет следует отдавать тем мерам, которые исключают социально-экономическую сферу из сферы миграции. Правовые нормы, включенные в ст. 18.9 КоАП РФ, являются ярким тому примером.

Повышение ответственности принимающей стороны, хозяйствующих субъектов, использующих труд незаконных мигрантов или нарушающих порядок использования труда законных мигрантов, является важным аспектом совершенствования административной ответственности в рассматриваемой сфере.

Следует напомнить, что нормативно-правовое основание административной ответственности выражается в законодательном закреплении состава административного правонарушения, который и является юридическим основанием административной ответственности⁵⁷.

Рассмотрение понятия и особенностей составов административных правонарушений в сфере миграции имеет очень важное как теоретическое, так и практическое значение, т. к. позволяет правильно квалифицировать совершенное деяние органами административной юрисдикции, способствует эффективному применению административных наказаний, повышает общую правовую культуру населения.

Административное правонарушение – это противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность⁵⁸.

Составы административных правонарушений, возникающих в сфере миграции, закреплены в гл. 18 КоАП РФ «Административные правонарушения в области защиты государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации»⁵⁹. По своей социальной значимости административные правонарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства являются

57 Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. М., 1995. Ч. 1. С. 134.

58 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «Гарант».

59 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «Гарант».

антиобщественными (общественно опасными), потому что они причиняют вред интересам граждан, общества и государства, либо создают угрозу причинения такого вреда⁶⁰.

Можно рассмотреть некоторые составы административных правонарушений в рассматриваемой сфере более подробно.

Так, в составе административного правонарушения, предусматривающего административную ответственность за нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации в соответствии с ч. 1 ст. 18.8 КоАП РФ, в качестве двух альтернативных объектов посягательства могут выступать: правила въезда в Российскую Федерацию для иностранных граждан или лиц без гражданства; режим пребывания (проживания) в Российской Федерации для иностранных граждан или лиц без гражданства.

Дополнительный (факультативный) объект административного правонарушения – это объект административного правонарушения, нарушаемый наряду с обязательным объектом.

Наличие во многих статьях, включенных в гл. 18 КоАП РФ, дополнительных объектов обусловлено весьма широким и разнообразным спектром общественных отношений, связанных с обеспечением режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства в Российской Федерации.

Например, дополнительными объектами посягательства в ст. 18.8 КоАП РФ выступают общественные отношения в сфере обеспечения безопасности личности, общества и государства. Далее в целях определения особенности составов административных правонарушений в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства необходимо обратиться к такому элементу, как объективная сторона административного правонарушения.

⁶⁰ Орлова И.В., Скворцова Е.Е. Демографическая и миграционная ситуация в России. М., 1994.

Объективная сторона административных правонарушений в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации чаще всего характеризуется как действием, так и бездействием.

Так, в ч. 1 ст. 18.8 КоАП РФ признаками объективной стороны правонарушения выступают: нарушение установленных правил въезда в Российскую Федерацию; проживание без документов на право жительства в России или проживание по недействительным документам; утрата документов, подтверждающих право на проживание, без обращения с заявлением об их утрате; несоблюдение установленных правил миграционного учета, порядка регистрации либо передвижения или порядка выбора места жительства; уклонение от выезда по истечении определенного для данного лица срока пребывания, а также несоблюдение правил транзитного проезда через территорию Российской Федерации.

Объективная сторона правонарушения по ч. 2 ст. 18.8 КоАП РФ выражается в несоответствии фактически осуществляемых в период пребывания и проживания в России иностранного гражданина или лица без гражданства деятельности или рода занятий заявленной цели въезда в Российскую Федерацию.

При квалификации административного правонарушения наряду с обязательными признаками объективной стороны оценке подлежат и факультативные признаки. Вредные последствия, как результат совершения административного нарушения и признак его объективной стороны, могут носить как материальный, так и нематериальный характер.

Если для привлечения к административной ответственности требуется установление причинно-следственной связи между совершенным деянием и наступившими в результате его совершения вредными последствиями, то такой состав административного правонарушения называется материальным.

Например, административной ответственности по ст. 18.14 КоАП РФ подлежит лицо лишь в том случае, если будет установлено, что незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации, совершенное

путем незаконного проникновения лица на транспортное средство транспортной или иной организации или частного лица, осуществляющих международную перевозку, стало следствием небрежного исполнения своих обязанностей сотрудниками указанной организации.

Если же административная ответственность устанавливается за сам факт совершения противоправного деяния, вне зависимости от возможности наступления материальных последствий, то такой состав административного правонарушения является формальным.

Так, для привлечения к административной ответственности по ст. 18.10 КоАП РФ достаточно уже самого факта поступления иностранного гражданина или лица без гражданства на работу или заключения им договора на выполнение работы (услуг) при отсутствии надлежащего разрешения, выданного на его имя.

Для гл. 18 КоАП РФ, регламентирующей административную ответственность в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации, законодатель значительно чаще использует именно конструкцию формальных составов. Однако главной конструктивной особенностью объективной стороны административных правонарушений в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации является то, что большинство статей носит бланкетный характер.

Объективная сторона в некоторых составах административных правонарушений иногда характеризуется наличием таких факультативных признаков, как время, место, способ, условия совершения деяния.

Следует иметь в виду, что время и место совершения административного правонарушения представляет собой, с одной стороны, общее условие административной ответственности, с другой – факультативный признак объективной стороны конкретного административного правонарушения.

Как общее условие административной ответственности эти признаки предусмотрены ст. 1.7 КоАП РФ «Действие законодательства об

административных правонарушениях во времени и в пространстве», в соответствии с которой лицо, совершившее административное правонарушение, подлежит ответственности на основании закона, действовавшего во время и по месту совершения административного правонарушения. Закон, смягчающий или отменяющий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом улучшающий положение лица, совершившего административное правонарушение, имеет обратную силу, т. е. распространяется и на лицо, которое совершило административное правонарушение до вступления такого закона в силу и в отношении которого постановление о назначении административного наказания не исполнено. Закон, устанавливающий или отягчающий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет. Производство по делу об административном правонарушении осуществляется на основании закона, действующего во время производства по указанному делу⁶¹.

Время совершения административного правонарушения для административных правонарушений в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации, как правило, не относится к числу обязательных признаков объективной стороны.

Вместе с тем при квалификации некоторых деяний этот признак является обязательным. В частности, это относится к административным правонарушениям, предусмотренным ч. 1 ст. 18.8, ч. 2 ст. 18.9 КоАП РФ, соответственно, за уклонение от выезда из Российской Федерации по истечении определенного срока пребывания и непринятие гражданином Российской Федерации или постоянно проживающими в Российской Федерации иностранным гражданином или лицом без гражданства, пригласившими в Российскую Федерацию иностранного гражданина или лицо

⁶¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «Гарант».

без гражданства по частным делам и предоставившими им жилое помещение, мер по обеспечению в установленном порядке их своевременного выезда за пределы Российской Федерации по истечении определенного срока пребывания в Российской Федерации.

Обобщая законотворческую и правоприменительную практику в сфере миграционных отношений, можно сделать вывод о том, что административная ответственность во многом зависит от изменений как в практике ее применения в отношении принимающей стороны, хозяйствующих субъектов, так и в практике ее применения в отношении мигрантов. Регулярные изменения законодательства, регулирующего правовой статус иностранных граждан, лиц без гражданства, а также порядок въезда и выезда их из Российской Федерации, сказываются на отношениях, возникающих в связи с реализацией административной ответственности.

За последние десять лет было принято огромное количество нормативных правовых актов, и огромное количество изменений внесено в уже действующее миграционное законодательство. В этих условиях очень динамичны и меры административной ответственности в указанной сфере. Однако сделать вывод о том, что эти изменения смогут кардинально улучшить миграционную ситуацию в стране, однозначно нельзя, и модернизация законодательства в данной сфере будет продолжаться. Дальнейшие преобразования миграционного законодательства, возможно, повлекут и усложнение структуры правовых норм, устанавливающих административную ответственность в данной сфере.

В ближайшей перспективе законодательство в сфере миграции продолжит активно развиваться. На это указывает анализ содержания Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг., где совершенствование правовой основы противодействия незаконной миграции закреплено первым среди основных направлений миграционной политики в сфере усовершенствования текущих механизмов профилактики, предупреждения, выявления и пресечений нарушений миграционного законодательства Российской Федерации, включая коррупционные нарушения, связанные с миграционным законодательством.

Тем самым административная ответственность соответственно также будет подвергаться корректировкам и дополнениям.

Проанализировав сущность и правовую природу административной ответственности за нарушение российского законодательства в сфере миграции, можно сделать вывод о том, что ее целью является не только пресечение, предупреждение правонарушений и наказание иностранных граждан и лиц без гражданства, совершивших данные правонарушения, но и предупреждение, профилактика возможных правонарушений в будущем, что способствует поддержанию миграционного правопорядка в нашей стране.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Вопросы обеспечения национальной безопасности являются как никогда актуальными для Российской Федерации. Острота миграционных проблем, а также их влияние на перспективы дальнейшего развития России обуславливают насущную необходимость формирования надежной системы государственного регулирования миграционных процессов на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации.

Миграционные процессы по-разному влияют на криминогенную обстановку в различных регионах страны. Особую остроту и значимость эта проблема приобретает из-за постоянного роста числа незаконно пребывающих в страну и проживающих на ее территории иностранных граждан и лиц без гражданства. Правонарушения в этой сфере характеризуются высокой латентностью, территориальными особенностями и динамичностью, поэтому представляется объективной потребностью в совершенствовании нормативно-правовой основы. Вопросы в сфере миграции действительно играют важную роль в современном мире и стоят наряду с политическими, экономическими и информационными вопросами.

Исходя из анализа современной миграционной политики, а также негативных ситуаций, вызванных иностранными гражданами в Российской Федерации, которые негативно настроены на граждан Российской Федерации и государство в целом, можно констатировать, что перед законодательными органами РФ стоит задача серьезной проработки законодательства в сфере миграции, в том числе необходим новый документ об адаптации и интеграции мигрантов.

Деятельность органов внутренних дел при реализации функции по контролю и надзору в сфере миграции направлена в первую очередь на предупреждение, выявление и пресечение преступлений и административных правонарушений, связанных с незаконной миграцией, обеспечение общественной безопасности, выявление среди мигрантов лиц, склонных к террористической и экстремистской, а также иной противоправной деятельности.

Административно-правовые полномочия сотрудников органов внутренних дел в данной сфере заключаются в обеспечении соблюдения законодательства о миграции, контроле за въездом, пребыванием и выездом иностранных граждан, лиц без гражданства, предотвращении нелегальной миграции, а также в борьбе с правонарушениями и преступлениями, которые совершают мигранты, а также в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности⁶².

Миграционная безопасность как составная часть национальной безопасности обеспечивается различными правовыми средствами, в том числе административными. Принудительные меры среди административных средств обеспечения миграционной политики в любом государстве выступают одними из самых эффективных, наиболее часто востребованных в правоприменительной практике.

Административно-правовое принуждение является средством воздействия государства на общественные отношения, направленным на противодействие противоправному поведению. Оно включает в себя: меры административного предупреждения, административного пресечения, административной ответственности, процессуального обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

В ближайшей перспективе законодательство в сфере миграции продолжит активно развиваться. На это указывает анализ содержания Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг., где совершенствование правовой основы противодействия незаконной миграции закреплено первым среди основных направлений миграционной политики в сфере усовершенствования текущих механизмов профилактики, предупреждения, выявления и пресечений нарушений миграционного законодательства Российской Федерации, включая

62 Емельянова К.С. Интеллектуальная миграция: некоторые проблемы и пути их решения // Обеспечение безопасности личности, общества и государства в условиях глобализации: правовые проблемы и перспективы: сб. статей 49-й Всероссийской научной конференции. 2021.

коррупционные нарушения, связанные с миграционным законодательством. Тем самым административная ответственность соответственно также будет подвергаться корректировкам и дополнениям.

Таким образом, вопросы в сфере миграции действительно играют важную роль в современном мире и стоят наряду с политическими, экономическими и информационными вопросами. Контроль за миграционными процессами со стороны государства также призван обеспечивать и национальную безопасность. Миграционные процессы являются одним из главных факторов, определяющих состояние законности и правопорядка, динамику преступности, а также формы и методы противодействия⁶³.

63 Муленко Н.В. Реализация концепции миграционной политики в целях обеспечения безопасности государства // Вестник Белгородского юридического института МВД России. 2013. № 2. С. 71.

ЛИТЕРАТУРА

Законы, нормативные правовые акты и иные официальные документы

1. Конституция Российской Федерации, принятая всеобщим голосованием 12.12.1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г. Доступ из справ. правовой системы «Гарант».
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «Гарант».
3. О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: федер. закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «Гарант».
4. О полиции: федер. закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «Гарант».
5. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер. закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «Гарант».
6. О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: федер. закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «Гарант».
7. О гражданстве Российской Федерации: федер. закон от 28.04.2023 № 138-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «Гарант».
8. О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: закон Российской Федерации от 25.06.1993 № 5242-1. Доступ из справ. правовой системы «Гарант».
9. О вынужденных переселенцах: закон Российской Федерации от 19.02.1993 № 4530-1. Доступ из справ. правовой системы «Гарант».
10. О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг.: Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622. Доступ из справ. правовой системы «Гарант».

11. Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии: постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 1306. Доступ из справ. правовой системы «Гарант».

12. Об утверждении Порядка депортации иностранных граждан и лиц без гражданства Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальными органами: приказ МВД России от 24.04.2020 № 239. Доступ из справ. правовой системы «Гарант».

Монографии, учебники, учебные пособия, статьи, эмпирические материалы

1. Ахапкина А.С. Мировые миграционные процессы: итоги первого двадцатилетия XXI века // Россия и мир: диалоги. 2020: материалы Международной научно-практ. конф. М., 2020.

2. Брагин С.Ю. Особенности миграционной политики в современной России // Мировая наука. 2021. № 1(46).

3. Веллем Л.А., Потанькина И.А. Современные миграционные процессы в России: анализ и особенности // Социально-экономические процессы современного общества: материалы Всероссийской научно-практ. конф. Чебоксары, 2021.

4. Вертлиб Ф.О., Алексеева М.М., Хаминский Я.М. и др. Правовое регулирование осуществления реадмиссии: уч. пособие. М., 2020.

5. Владимир Путин считает, что миграционный вопрос необходимо решать комплексно [Электронный ресурс]. URL: <https://www.1tv.ru/news> (дата обращения: 28.11.2024).

6. Емельянова К.С. Интеллектуальная миграция: некоторые проблемы и пути их решения // Обеспечение безопасности личности, общества и государства в

условиях глобализации: правовые проблемы и перспективы: сб. статей 49-й Всероссийской научной конференции. 2021.

7. Капранова Ю.В., Понежина Л.Ю. Правовое регулирование миграционных процессов: уч. пособие. Ростов н/Д, 2019.

8. Кочеткова Н.Д. О правовой природе административного выдворения, депортации и реадмиссии // Государственная служба и кадры. 2020. № 3.

9. Кулеш Е.А. Правовые основы института «нежелательности пребывания» иностранных граждан в Российской Федерации в условиях реформирования системы органов внутренних дел // Административное и муниципальное право. 2017. № 1.

10. Яхонтова О.С. Деятельность органов внутренних дел по профилактике правонарушений мигрантов на современном этапе // Актуальные проблемы законодательного регулирования миграционных процессов на территории государств-участников СНГ: материалы ежегодной Международной научно-практ. конф. СПб., 2023. С. 253–256.

Учебное издание

ПОНЕЖИНА Людмила Юрьевна,
кандидат юридических наук, доцент;
КОРЕНЮГИН Виталий Владимирович,
кандидат юридических наук;
КУДОВБА Оксана Николаевна,
кандидат юридических наук;
КОВГАН Екатерина Юрьевна,
БАГУНЦ Овик Карленович

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИЦИИ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ
И ПРЕСЕЧЕНИЮ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ**

Методические рекомендации

Редактор *В.А. Ковальчук*
Корректор *Л.Н. Кожоридзе*
Технический редактор *В.В. Зверева*

Подписано в печать 05.02.2025.
Формат 60x84/16. Объем 5 п. л. Набор компьютерный.
Гарнитура Times New Roman. Печать лазерная.
Бумага офисная. Тираж 50 экз. Заказ № 25.
Редакционно-издательское отделение НИиРИО
ФГКОУ ВО РЮИ МВД России.
Отпечатано в ГПиОП НИиРИО
ФГКОУ ВО РЮИ МВД России.
344015, г. Ростов-на-Дону, ул. Еременко, 83.

ISBN 978-5-8928-8552-2

