

<sup>7</sup> Гущина Н.А. Поощрение в праве: теоретико-правовое исследование : дис. ... докт. юрид. наук. СПб., 2004. С. 7-8.

<sup>8</sup> Гущина Н.А. Указ. соч. С. 17-19.

<sup>9</sup> Большинство исследователей сходятся именно в таком их соотношении. См., напр.: Мирошник С.В. Указ. соч. С. 4-5; Провалинский Д.И. Правовое поощрение как форма проявления правовых стимулов // Современное право. 2015. № 9. С. 17-19.

<sup>10</sup> Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве (теоретико-информационный аспект) : дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 1995. С. 15-16; Малько А.В. Льготы и поощрения как важнейшие правовые средства регионального законодательства // Правоведение. 1999. № 1. С. 238.

<sup>11</sup> Мирошник С.В. Указ. соч. С. 4-5.

<sup>12</sup> Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве (теоретико-информационный аспект); Ныркин В.В. Поощрение и наказание как парные категории : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003.

<sup>13</sup> Напр.: Смоляков А.И. Административно-правовое принуждение и поощрение в системе

государственно-правовых методов обеспечения безопасности дорожного движения : дис. ... канд. юрид. наук. Орел, 2014.

<sup>14</sup> Малько А.В. Поощрение как правовое средство // Правоведение. 1996. № 3. С. 28-29; Гущина Н.А. Указ. соч. С. 40-41.

<sup>15</sup> Винокуров В.А. Указ. соч.

<sup>16</sup> О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации : Указ Президента РФ от 07.09.2010 № 1099 (в ред. от 20.06.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.09.2017).

<sup>17</sup> О поощрении субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по социально-экономическому развитию территорий : постановление Правительства РФ от 23.12.2015 № 1408 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.11.2017).

<sup>18</sup> Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2013. С. 27-28.

*Овсянников П.Ю.,*

кандидат юридических наук

Сибирский юридический институт  
МВД России (г. Красноярск)

## **ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИММИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ США И РОССИИ**

На протяжении многих лет вопросы государственного регулирования иммиграции населения занимают важное место в государственной политике многих государств. США уже на ранних этапах своей государственности стали одним из крупнейших центров притяжения мировых иммиграционных потоков. Россия с такой проблемой столкнулась примерно двадцать пять лет назад.

Не вызывает сомнений тот факт, что для обеих стран как регулирование легальной иммиграции, так и противодействие ее нелегальным формам являются актуальными направлениями в государственной политике. Однако по своей природе иммиграция в России и США разная, что и обуславливает различное построение системы органов государственной власти, регулирующих процессы в рассматриваемой сфере.

В США началом правового регулирования иммиграционных процессов с передачей данных функций государственному органу исполнительной власти является закон США от 21 марта 1819 г. «О регулировании пассажирских перевозок кораблями и судами». <sup>1</sup> По официальным статистическим данным, в США государственный учет иммигрантов начался с 1820 г. <sup>2</sup>

В 1864 г. в Нью-Йорке был образован Отдел по иммиграционным вопросам, наделенный функцией по ведению иммиграционных учетов, которая в 1867 г. была передана в ведение Бюро статистики в структуре Министерства финансов.

В дальнейшем в структуре Министерства финансов было создано Управление по вопросам иммиграции во главе с суперинтендантом (управляющим). Полномочия данного органа заключались в осу-

ществлении надзора за работой пунктов иммиграционного контроля, проведении медицинского освидетельствования иммигрантов, а также осуществлении выдворения «нежелательных» иностранцев (закон США от 3 марта 1891 г. «Об иммиграции»).

С 1 июля 1895 г. управление было преобразовано в Бюро по вопросам иммиграции, а управляющий стал именоваться Генеральным комиссаром. В 1903 г. бюро было передано в ведение Министерства торговли и труда и стало его структурным подразделением (закон США от 3 марта 1903 г. «Об иммиграции»), а в 1906 г. – переименовано в Бюро иммиграции и натурализации. В 1907 г. должностные лица бюро наделяются полномочиями по принятию решения о допуске в страну иностранцев (закон США от 20 февраля 1907 г. «Об иммиграции»).

В 1913 г. Бюро иммиграции и натурализации вошло в состав вновь образованного Министерства труда и разделено на два самостоятельных органа: Бюро иммиграции и Бюро натурализации.

В 1924 г. в структуре Бюро иммиграции была создана Служба пограничного патрулирования, осуществляющая охрану государственной границы с целью пересечения контрабанды и нелегальной иммиграции. В 1925 г. функции службы распространились на побережье США.

В 1933 г. Бюро иммиграции и Бюро натурализации были ликвидированы, а их функции переданы новому органу исполнительной власти – Службе иммиграции и натурализации – вместе с региональными представительствами, расположенными на территории США, и международными – в таких странах, как Мексика, Австрия, Великобритания, Германия, Греция, Италия, Индия, Китай, Таиланд, Россия и др. В ходе реформирования произошло значительное сокращение численности сотрудников путем ужесточения квалификационных требований к последним.

В 1940 г. Служба иммиграции и натурализации была передана в ведение Министерства юстиции и наделена новыми функциями: регистрация и дактилоскопирование иностранцев; организация и управление лагерями для интернированных; охрана государственной грани-

цы; управление программой для сельскохозяйственных рабочих.

В начале 2000-х гг. произошли существенные изменения в системе государственных органов, наделенных полномочиями в области реализации иммиграционной политики. Поводом послужили террористические акты, произошедшие в США 11 сентября 2001 г. На первый план вышли вопросы государственной безопасности и иммиграции, которые были неотделимы друг от друга и требовали разрешения в кратчайшие сроки. Власти были вынуждены пересмотреть цели и функции государственных органов, в компетенцию которых входили вопросы обеспечения безопасности, охраны государственных границ, разведки и внешней политики.

В соответствии с Законом США от 25 ноября 2002 г. «О внутренней безопасности» образовано Министерство внутренней безопасности, объединившее 22 федеральных агентства, существовавших в качестве самостоятельных структур или входивших в состав других органов исполнительной власти. Одной из основных функций министерства является регулирование иммиграционных процессов, в ходе чего происходит взаимодействие с рядом других федеральных ведомств. Фактически данный орган исполнительной власти стал осуществлять деятельность с 1 марта 2003 г.

С целью осуществления функций по контролю над иммиграционными процессами в Министерстве внутренней безопасности образовано Управление пограничной и транспортной безопасности, обеспечивавшее охрану государственной границы и целостность транспортной системы. В его ведение переданы Служба иммиграции и натурализации, ранее входившая в состав Министерства юстиции, Администрация транспортной безопасности Министерства транспорта, Таможенная служба, входившая в Министерство финансов.

Бюро гражданства и иммиграции 1 сентября 2003 г. переименовано в Службу гражданства и иммиграции.

В результате в структуре Министерства внутренней безопасности стали

функционировать 3 самостоятельных государственных органа исполнительной власти, наделенных полномочиями в сфере регулирования иммиграционных процессов: Управление таможенной и пограничной службы, Служба гражданства и иммиграции, Управление иммиграционного и таможенного контроля.

В Российской Федерации функции по федеральному государственному контролю (надзору) в сфере миграции возложены на Главное управление по вопросам миграции МВД России. Данное подразделение образовано в соответствии с Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции». До 2004 г. указанные функции выполняла паспортно-визовая служба МВД России, а с 2004 по 2016 гг. – Федеральная миграционная служба. Вместе с тем на протяжении нескольких лет функции данного органа исполнительной власти оставались неизменными, менялись правовой статус, структура и наименование. Особое внимание стоит обратить на изменения, произошедшие в миграционном законодательстве Российской Федерации в 2010 г., которые носят либеральный характер.

Граждане Российской Федерации получили право привлекать к трудовой деятельности по найму на основании трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) для личных, домашних и иных подобных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, законно находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан, прибывших в порядке, не требующем получения визы, при наличии у каждого такого иностранного гражданина патента.

Необходимо отметить, что наличие у иностранного гражданина патента и квитанции об уплате налога подтверждают право гражданина осуществлять трудовую деятельность у работодателя – физического лица и законное нахождение иностранного гражданина на территории Российской Федерации.

Существенным нововведением стало появление в российском миграционном законодательстве понятия «высококвалифицированный специалист», которым признается иностранный гражданин, имеющий опыт работы, навыки или достижения в конкретной области деятельности, если условия привлечения его к трудовой деятельности в Российской Федерации предполагают получение им заработной платы (вознаграждения) в размере двух и более миллионов рублей за период, не превышающий одного года.

В США первое упоминание на законодательном уровне о высококвалифицированных специалистах как о категории приоритетных иммигрантов относится к середине XX в. – с принятием закона «Об иммиграции и гражданстве» в 1952 года.

В Российской Федерации постепенно предпринимались меры по ограничению избыточного притока низкоквалифицированной рабочей силы, обеспечению его соответствия потребностям существующего рынка труда. Об этом свидетельствуют система квотирования, введение патентов, привлечение высококвалифицированных специалистов, установление преференциального режима осуществления трудовой деятельности для отдельных категорий граждан из стран, с которыми заключены соответствующие соглашения.

Неоднократно поднимался вопрос о проведении иммиграционной амнистии. В большинстве случаев она касается граждан стран СНГ, которые въехали на территорию Российской Федерации в порядке, не требующем получения визы. Такие иностранцы, как правило, не покидают территорию Российской Федерации по истечении срока временного пребывания и продолжают незаконную трудовую деятельность на территории страны.

Может быть, федеральным органам власти стоит задуматься об иммиграционной амнистии как способе легализации находящихся в стране нелегальных иммигрантов, когда их количество физически не дает возможности аппарату государственного принуждения выслать их за пределы страны. И если у России не имеется собственного опыта в регулировании

миграции, то США более чем за сто лет выработали все известные на сегодня формы и способы такого регулирования. В США впервые появились законы, регулирующие иммиграцию, разработаны такие институты иммиграционного права, как квотирование, визовый режим, выдворение и иммиграционная амнистия.

---

<sup>1</sup> Hutchinson E.P. Legislative history of American Immigration policy, 1798-1965. Philadelphia, 1981. P. 21.

<sup>2</sup> U.S. Department of Homeland Security, Yearbook of Immigration Statistics, 2003. Washington: U.S. Government Printing Office, 2004. P. 11.

*Юрицин А.Е.,*

кандидат юридических наук, доцент

Омская академия МВД России

### **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ И ПРЕСЕЧЕНИЮ ЭКСТРЕМИЗМА В ПЕРИОД ПОДГОТОВКИ И ПРОВЕДЕНИЯ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ**

В современной России граждане все активнее принимают участие в различных массовых общественно-политических, спортивных, культурных, религиозных и других мероприятиях. Проведение массовых мероприятий зачастую сопровождается попытками деструктивных сил destabilизировать общественно-политическую обстановку, в том числе посредством экстремистской деятельности, которая не только нарушает права и свободы человека и гражданина<sup>1</sup>, но и является одним из основных источников угроз государственной и общественной безопасности.

По данным МВД России, количество зарегистрированных преступлений экстремистского характера с 2003 г. по 2013 г. возросло в 4,4 раза (с 157 до 696).<sup>2</sup> В 2014 г. выявлены 1024 преступления экстремистской направленности (на 14% превышает показатель 2013 г.), выявлены 345 противоправных фактов, к уголовной ответственности привлечены 258 человек, к административной – 401.<sup>3</sup> В 2015 г. были зарегистрированы 1329, а в 2016 г. – 1450 преступлений экстремистской направленности (рост на 9,1% по сравнению с 2015 г.).<sup>4</sup>

Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»<sup>5</sup> определил новую обязанность полиции, которая выражается в предупреждении, выявлении и пресечении экстремистской деятельности

общественных объединений, религиозных и иных организаций, граждан. Согласно ч. 1 ст. 12 указанного закона на полицию возлагаются обязанности:

1) принимать в соответствии с федеральным законом меры, направленные на предупреждение, выявление и пресечение экстремистской деятельности общественных объединений, религиозных и иных организаций, граждан (п. 1б);

2) участвовать в мероприятиях по противодействию терроризму и в обеспечении правового режима контртеррористической операции, а также в обеспечении защиты потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан, в проведении экспертной оценки состояния антитеррористической защищенности и безопасности объектов» (п. 17).

Анализ обязанностей полиции в рассматриваемой сфере общественных отношений позволяет заключить, что значительные ее ресурсы задействуются для обеспечения безопасности крупных региональных, всероссийских и международных общественно-политических и спортивных мероприятий.<sup>6</sup>

На основании ст. 15 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» за осуществление экстремистской деятельности граждане Россий-