

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав. Кафедрой конституционного права
_____ С. В. Чердаков
« ____ » _____ 2017 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Административно-правовое регулирование в сфере миграции

Исполнитель
студент группы 321об 2

(подпись, дата)

Л. Р. Сафарян

Руководитель
ст.преподаватель

(подпись, дата)

Д. С. Васильева

Нормоконтроль

(подпись, дата)

Н. С. Архипова

Благовещенск 2017

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права

УТВЕРЖДАЮ
Зав. Кафедрой конституционного права
_____ С. В. Чердаков
« _____ » _____ 2017 г.

З А Д А Н И Е

К бакалаврской работе студента группы 321об 2 Сафарян Лусине Рустамовны

1. Тема бакалаврской работы: «Административно-правовое регулирование в сфере миграции» (утверждена приказом от 27.03.2017 № 671-уч.)

2. Срок сдачи студентом законченной работы _____

3. Исходные данные к бакалаврской работе: правовые основы регулирования миграции и миграционных процессов, миграционное законодательство и миграционная политика Российской Федерации, международно-правовые стандарты регулирования миграционных процессов проблемы и вопросы совершенствования осуществления миграционного контроля, специальная юридическая литература.

4. Содержание бакалаврской работы: 64 стр.

5. Перечень материалов приложения: 66 источников, 4 таблицы

6. Консультанты по бакалаврской работе (с указанием относящихся к ним разделов): нет

7. Дата выдачи задания _____

Руководитель бакалаврской работы: старший преподаватель Д. С. Васильева

Задание принял к исполнению: _____
(подпись студента)

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 64 с., 4 приложения, 66 источников.

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА, МИГРАНТ, ИНОСТРАННЫЙ ГРАЖДАНИН, ЛИЦО БЕЗ ГРАЖДАНСТВА, БЕЖЕНЕЦ, ВЫНУЖДЕННАЯ МИГРАЦИЯ, НЕЗАКОННАЯ МИГРАЦИЯ, АДМИНИСТРАТИВНОЕ ВЫДВОРЕНИЕ, МИГРАЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ

В качестве объекта исследования бакалаврской работы выступают общественные отношения в сфере административно-правового регулирования миграции в РФ.

Предметом исследования являются нормы российского законодательства, которые регламентируют основы миграционной политики в РФ.

Цель работы заключается в изучении теоретического и практического материала в сфере административно-правового регулирования миграционных процессов, выявлении проблем правового регулирования, а также в разработке предложений по совершенствованию и оптимизации административно-правового регулирования в сфере миграции на примере деятельности Управления по вопросам миграции УМВД России по Амурской области.

В качестве методологической основы в настоящем исследовании были положены такие научные методы, как исторический, юридический, комплексный методы, метод системно-структурного анализа.

В работе рассматриваются правовые основы регулирования миграции и миграционных процессов, миграционное законодательство и миграционная политика Российской Федерации, международно-правовые стандарты регулирования миграционных процессов, проблемы и вопросы совершенствования осуществления миграционного контроля.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	6
1 Понятие и правовые основы регулирования миграции и миграционных процессов	10
1.1 Миграционное законодательство и миграционная политика Российской Федерации	10
1.2 Международно-правовые стандарты регулирования миграционных процессов	19
2 Основные цели, задачи и функции Управления по вопросам миграции УМВД России по Амурской области	36
3 Проблемы и пути совершенствования осуществления миграционного контроля в деятельности Управления по вопросам миграции УМВД России по Амурской области	38
3.1 Проблемы противодействия нелегальной миграции и преступности мигрантов	38
3.2 Особенности реализации мер юридической ответственности за нарушение миграционного законодательства	43
3.3 Совершенствование правовых и организационных мер регулирования миграционных процессов	46
Заключение	51
Библиографический список	54
Приложение А Сведения в отношении иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации по целям пребывания	61
Приложение Б Миграция населения с зарубежными странами	62
Приложение В Общие итоги миграции населения в 2016 году в Амурской области	63
Приложение Г Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации	64

ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ, СОКРАЩЕНИЯ

ВВП – внутренний валовый продукт;

КоАП РФ – Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации;

МВД – Министерство внутренних дел;

ООН – Организация объединенных наций;

РФ – Российская Федерация;

СНГ – Содружество независимых государств;

УВКБ ООН – Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев;

УМВД – Управление Министерства внутренних дел;

ФМС – Федеральная миграционная служба;

ФСКН России – Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков.

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Миграционная деятельность выступает одним из видов деятельности, возложенной на государство. Современный этап развития контроля за миграционными процессами в России имеет основания, заложенные в предшествующие периоды формирования отношений в сфере миграционного контроля, но в тоже время характеризуется совершенным иным уровнем развития данного сектора отношений, что проявляется в повышении эффективности механизма регулирования миграционных процессов.

Вопросы обеспечения прав и свобод человека и гражданина, защиты от любых противоправных действий, оказания правовой и юридической помощи постоянно находятся в центре внимания ученых-юристов и практических работников. Проблематика изучения такого явления как миграция, правового статуса мигрантов и регулирования миграционных процессов в недостаточной степени разработана в отечественной науке административного права. Можно констатировать о неоднозначном понимании данного правового института, изучение которого способствовало появлению различных теоретических концепций характеризующихся своим разнообразием. Сложившаяся ситуация в различном понимании правового статуса мигрантов во многом обуславливается несовершенством действующего российского законодательства, недостаточным толкованием содержащихся в нем правовых норм, существованием противоречивой правоприменительной практики.

В условиях оптимизации национальной правовой системы одним из приоритетных направлений в контексте общепризнанных норм международного права является административно-правовая политика, содействующая регулированию миграционных процессов, принятию мер по предупреждению и профилактике правонарушений в сфере миграции на законодательном и правоприменительном уровнях. Проводимые экономические, политические реформы обусловили создание в России новой правовой системы, в которой затронуты многие институты административно-правового регулирования, в частности законо-

дательства Российской Федерации с его новым правовым содержанием и научным подходом к их изучению.

Актуальности теме настоящего исследования добавляет то обстоятельство, что на основании Указа Президента РФ от 05.04.2016 № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции»¹ была упразднена Федеральная миграционная служба, а ее функции по контролю в сфере миграции были переданы Министерству внутренних дел Российской Федерации. Согласно статистическим данным за 2016 год органами МВД России было поставлено на миграционный учет 14 337 084 лиц (59 558 лицам УМВД России по Амурской области), оформлено 465 657 приглашений (5 556 лицам УМВД России по Амурской области), выдано 951 202 разрешений на временное пребывание (2790 лицам УМВД России по Амурской области), принято решений о предоставлении, восстановлении, признании гражданства 265 319 лицам (962 лицам УМВД России по Амурской области)².

Правовое регулирование миграционных процессов на сегодняшний день выступает одной из приоритетных задач в деятельности государства, поскольку нерегулируемая миграция может угрожать национальной безопасности. В последние годы возрос интерес исследователей и к вопросу противодействия нелегальной миграции значительно, что связывается с пониманием того факта, что от эффективности проведения государственной политики в сфере миграции во многом зависит обеспечение безопасности государства.

Миграционная политика является довольно специфическим видом деятельности государства, поскольку, с одной стороны, необходимо принимать во внимание права мигрантов и соблюдать общепризнанные нормы и положения в области миграционного регулирования, а, с другой стороны, государство вынуждено отстаивать свои собственные интересы от перенаселения мигрантами,

¹ Указ Президента РФ от 05.04.2016 г. № 156 (ред. от 21.12.2016) «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 15. Ст. 2071.

² Министерство внутренних дел Российской Федерации: офиц. сайт. Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за 2016 год с распределением по регионам [Электронный ресурс]. URL: https://xn--b1aew.xn--p1ai/upload/site1/document_news/009/359/228/stat_2016.pdf (дата обращения 17.02.2017).

а также определенным образом реагировать на существующие в обществе негативные высказывания в отношении перенасыщения мигрантами страны. По неофициальным данным количество незаконных мигрантов в России составляет 8 - 10 млн. чел. Анализ статистики показывает, что поскольку в общем миграционном притоке на территорию РФ абсолютно преобладают выходцы из стран СНГ³.

В качестве объекта исследования бакалаврской работы выступают общественные отношения в сфере административно-правового регулирования миграции в РФ.

Предметом настоящего исследования являются нормы российского законодательства, которые регламентируют основы миграционной политики в РФ.

Цель работы заключается в изучении теоретического и практического материала в сфере административно-правового регулирования миграционных процессов, выявлении проблем правового регулирования, а также в разработке предложений по совершенствованию и оптимизации административно-правового регулирования в сфере миграции на примере деятельности Управления по вопросам миграции УМВД России по Амурской области.

Реализация поставленной цели предполагает решение следующих наиболее важных взаимосвязанных и взаимообусловленных частных задач:

- определить основы миграционного законодательства и миграционной политики РФ;
- указать международно-правовые стандарты регулирования миграционных процессов;
- рассмотреть основные цели, задачи и функции Управления по вопросам миграции УМВД России по Амурской области;
- охарактеризовать проблемы противодействия нелегальной миграции и преступности мигрантов;
- выявить особенности реализации мер юридической ответственности за

³ Шаманский Д. А. Преступность в зоне миграционного конфликта: взаимная борьба или защита от преступных посягательств. Состояние, динамика и структура // Миграционное право. 2013. № 3. С. 16 - 20.

нарушение миграционного законодательства;

– сформулировать направления совершенствования правовых и организационных мер регулирования миграционных процессов.

В качестве методологической основы в настоящем исследовании были положены такие научные методы, как исторический, юридический, комплексный методы, метод системно-структурного анализа, а также способы толкования норм и категорий в праве, в частности посредством формальной логики, лексики и сравнительного противопоставления.

Теоретической базой для исследования послужили труды таких ученых и специалистов рассматриваемой проблематики как Л. В. Андриченко, Д. К. Бекашев, В. А. Волох, Д. Ю. Горохов, Е. Ю. Довгополов, Д. В. Иванов, Р. В. Луняка, С. Е. Метелев, А. А. Мишунина, В. В. Собольников, А. Б. Токтаньязов, С. А. Трыканова, А. Ю. Ястребова и многие другие.

Настоящая работа включает в себя введение, 3 главы, заключение, библиографический список и приложения.

1 ПОНЯТИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИИ И МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

1.1 Миграционное законодательство и миграционная политика Российской Федерации

Проблема, связанная с миграцией, в настоящее время приобрела особую актуальность для России и продолжает оставаться одной из самых сложных и противоречивых в сфере правового регулирования. Миграционное законодательство включает в себя различные источники права, различающиеся юридической силой.

Основы правового регулирования миграции заложены действующей Конституцией Российской Федерации⁴. Соблюдение и защита прав и свобод обеспечивается не только в отношении граждан РФ, но и иностранных граждан, лиц без гражданства вынужденных переселенцев и иных лиц, находящихся на территории РФ. Согласно ст. 3 Федерального закона от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»⁵ гражданство Российской Федерации определяется как устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей.

Свое развитие и конкретизацию административные нормы, регламентирующие основы миграционной политики, получают в других нормативных правовых актах, в частности в положениях Федерального закона от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁶, устанавливающего правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации. Данный закон направлен на регулирование отношений, складывающихся в процессе взаимодействия иностранных граждан с органами государственной власти и органами местного самоуправления. Кроме того, указанный закон регулирует вопросы пребывания иностранных граждан на терри-

⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) с поправками (ред. от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

⁵ Федеральный закон от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ (ред. от 01.05.2016) «О гражданстве Российской Федерации» // Российская газета. 2002. 5 июня. № 100. С. 5.

⁶ Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 31.07.2016) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Российская газета. 2002. 31 июля. № 140. С. 4.

тории Российской Федерации и осуществления трудовой, предпринимательской и иных видов деятельности.

Следует отметить, что первый этап миграционной политики нашей страны формируется с начала 90-х годов XX столетия. Именно этот период, начиная с 1991 по 1996 г., миграционное законодательство в большей степени ориентировалось на регулирование процесса вынужденной миграции, поскольку, как замечает Н. Б. Шитова, «в это время основным потоком иностранцев были беженцы, въезжавшие в Россию для спасения своей жизни во время войн или гражданских конфликтов»⁷.

В 1993 г. был принят Указ Президента РФ № 2145 «О мерах по введению иммиграционного контроля»⁸, которым на Федеральную миграционную службу России (ФМС) были возложены задачи по контролю за въездом на территорию страны иностранных граждан и лиц без гражданства, ищущих убежища, следующих транзитом, их идентификация, регистрация и учет; осуществление мер по предупреждению неконтролируемой миграции и организации депортации иностранцев в установленных законодательными актами случаях и порядке и т.д.

А. А. Аванесова полагает, что на формирование миграционной политики в начале 90-х годов прошлого столетия сильное влияние оказывала сложная криминогенная обстановка в стране⁹. Не последнюю роль в этом процессе сыграли вынужденные мигранты, потянувшиеся с различных мест постсоветского пространства. Экономика в государстве того времени в большей степени была теневой, порой иммигранты также пополняли именно этот сектор, вливались в моноэтнические преступные группировки, действующие на постсоветском пространстве.

Со второй половины 90-х годов прошлого столетия начинается следующий этап миграционной политики России. В этот период времени интенсивно

⁷ Шитова Н. Б. Труд иностранных граждан: эволюция приоритетов правового регулирования // Правовые вопросы строительства. 2013. № 2. С. 19 - 23.

⁸ Указ Президента РФ от 16.12.1993 г. № 2145 «О мерах по введению иммиграционного контроля» (утратил силу) // Российская газета. 1993. 30 декабря. № 240. С. 3.

⁹ Аванесова А. А. Регулирование миграционных процессов в современной России и Европе // Миграционное право. 2015. № 4. С. 28 - 30.

формируется законодательство Российской Федерации как самостоятельного, независимого государства. Были приняты законодательные акты, направленные на регулирование миграционных процессов, приведение их в соответствие с международной практикой и стандартами.

В 1996 г. был принят Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»¹⁰, который установил порядок въезда, транзита и выезда иностранных граждан и лиц без гражданства в зависимости от цели въезда. В развитие данного Закона был принят целый ряд подзаконных нормативно-правовых актов.

Началом следующего этапа политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции можно считать принятие Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 1 марта 2003 г. № 256-р¹¹, которая заложила систему взглядов на содержание и основные направления деятельности органов государственной власти Российской Федерации в области управления миграционными процессами. Следует констатировать, что в начале XXI в. поток приезда беженцев в Российскую Федерацию значительным образом сократился. Подавляющее число иностранцев, въезжающих в Россию, стали составлять так называемые «трудовые мигранты».

Как уже отмечалось, Указом Президента РФ от 05.04.2016 № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» была упразднена Федеральная миграционная служба, а ее функции по контролю в сфере миграции были переданы Министерству внутренних дел Российской Федерации, которое является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере миграции, а также правоприменительные функции по федеральному государственному контролю

¹⁰ Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 01.01.2017) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Российская газета. 1996. 22 августа. № 159. С. 7.

¹¹ Распоряжение Правительства РФ от 01.03.2003 г. № 256-р «О Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации» (утратило силу) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 10. Ст. 923.

(надзору) в данной сфере.

Общим выводом научных трудов, посвященных проблемам миграции, является необходимость ужесточения миграционной политики государства, принятия законодательных актов, направленных на отсеивание иностранных граждан и лиц без гражданства, стремящихся въехать, жить и получить гражданство¹².

Важным является определение понятия миграции. Единообразное понятие «миграция» отсутствует как в национальном законодательстве, так и в международном праве, в связи с чем, попытаемся сформулировать определение данного явления на основании изучения теоретических положений об определении сущности и содержания понятий миграции и миграционных процессов. В. И. Евтушенко, С. И. Дуюн отмечают, что субъектами миграционных отношений среди прочих являются различные категории мигрантов. Обязанности и права сторон миграционных правоотношений связаны с исполнительно-распорядительной деятельностью миграционных органов¹³.

По временному критерию миграцию классифицируют на возвратную и безвозвратную.

По мотиву, лежащему в основе миграции, её подразделяют на социальную; экономическую; политическую; экологическую; культурную.

В зависимости от причин, лежащих в основе миграции, выделяют следующие виды миграции: добровольную; вынужденную; принудительную.

По субъектному критерию выделяют миграцию индивидуальную и коллективную, по правовому статусу мигрантов - законную и незаконную и т.д.

Отдельным видом миграции является трудовая миграция, которая по некоторым оценкам обеспечивает стране 3 - 5 % ВВП¹⁴. А. Н. Рыжкова определяет трудовую миграцию, или миграцию рабочей силы, как перемещение трудо-

¹² Киселева Е. В. Выделение современного периода международно-правового регулирования миграции // Миграционное право. 2016. № 3. С. 22 - 25.

¹³ Евтушенко В. И. Об определении общего правового статуса мигранта // Современное право. 2015. № 5. С. 35 - 39.

¹⁴ Джабаров В. М. Некоторые приоритеты миграционной политики // О состоянии миграционной политики в Российской Федерации и путях ее совершенствования // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2012. № 6 (449). С. 5.

способного населения из одного населенного пункта в другой с целью поиска работы на условиях найма¹⁵. Трудовая миграция подразделяется на внутригосударственную и международную. Д. К. Бекашев, Д. В. Иванов выделяют следующие направления международной миграции рабочей силы:

- из развивающихся в промышленно развитые государства;
- миграцию в рамках промышленно развитых стран;
- миграцию рабочей силы между развивающимися государствами;
- миграцию высококвалифицированных специалистов из промышленно развитых в развивающиеся государства¹⁶.

Трудовая миграция, как правило, осуществляется по экономическим причинам и на основании волеизъявления самих мигрантов. Однако, на перемещение трудящихся мигрантов могут оказывать непосредственное влияние те же причины, которые понуждают покинуть беженца покинуть свою страну происхождения. Но наличие экономических мотивов должно в обязательном порядке являться для квалификации лица в качестве трудящегося мигранта. Анализ статистики показывает, что поскольку в общем миграционном притоке на территорию РФ абсолютно преобладают выходцы из стран СНГ, постольку их «вклад» в увеличение трудовой миграции становится наиболее весомым и быстрорастущим. В основном это граждане Таджикистана, Азербайджана, Украины, Молдовы и Узбекистана. В своем большинстве это сезонные мигранты, работающие в течение 6 - 9 месяцев в России и заняты преимущественно в сфере строительства, сельского хозяйства, торгового обслуживания. В приложении А представлены официальные сведения в отношении иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации, в половозрастном разрезе мужского пола (по целям пребывания).

В юридической литературе отмечается, что «процесс вынужденной миграции затрагивает интересы четырех категорий мигрантов: беженцев; вынужденных переселенцев; внутриперемещенных лиц; лиц, ходатайствующих о пре-

¹⁵ Рыжкова А. Н. Административно-правовое регулирование трудовой миграции // Административное право и процесс. 2015. № 2. С. 75 - 78.

¹⁶ Бекашев Д. К. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции: монография. М.: Проспект, 2013. С. 96.

доставлении убежища»¹⁷. Л. В. Андриченко под вынужденной миграцией понимает подавляющее большинство переселений¹⁸. В качестве одного из существенных признаков вынужденной миграции можно назвать установленные случаи совершения в отношении определенного лица действий насильственного характера, преследования либо наличие реальной опасности преследования в силу различных объективных причин по признаку расы, национальной принадлежности, вероисповедания, языка, принадлежности к определенной социальной группе или вследствие политических убеждений. Сам термин «вынужденная миграция» означает, что лицо не по своей воле покидает место своего постоянного жительства и вынуждено переселиться в другой регион страны либо вообще просить убежища в другом государстве. Данное обстоятельство является отличительным признаком вынужденной миграции от иных видов миграции, например, трудовой, когда лицо с целью получения работы или достойного заработка переезжает в другое государство.

Статья Федерального закона от 19.02.1993 № 4528-1 «О беженцах»¹⁹ под беженцем понимает лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений. Таким образом, основания преследования должны учитываться при решении вопроса о признании за лицом статуса беженца. Московский городской суд по делу

¹⁷ Прудников А. С. Нелегальная миграция и административно-правовая ответственность за отдельные правонарушения в сфере миграции // *Lex russica*. 2013. № 9. С. 953 - 960.

¹⁸ Андриченко Л. В. Проблемы развития законодательства Российской Федерации в сфере миграции // *Антология научной мысли: К 10-летию Российской академии правосудия: сборник статей*. М.: Статут, 2008. С. 158 - 179.

¹⁹ Федеральный закон от 19.02.1993 г. № 4528-1 (ред. от 22.12.2014) «О беженцах» // *Российская газета*. 1997. 3 июня. № 126. С. 3.

№ 33-20638²⁰ признал законным отказ гражданину Египта в получении статуса беженца, поскольку причина, по которой заявитель покинул территорию иностранного государства, является не политической, а социально-бытовой, проблем с властями лицо не имело, в политические инциденты с применением насилия вовлечено не было.

Вместе с тем, вынужденная миграция может быть не только внешней, но и внутренней. В юридической литературе отсутствует однозначное понимание термина «вынужденный переселенец». В литературе можно встретить точку зрения, что правовой статус «вынужденного переселенца» практически не отличается от правового статуса обычных граждан государства, предоставившего такой статус лицу²¹. Статья 1 Закона РФ от 19.02.1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах»²² под вынужденным переселенцем понимает гражданина Российской Федерации, покинувшего место жительства вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка.

И. Ю. Сизов полагает, что «выделение в законодательстве двух категорий вынужденных мигрантов обусловлено и различным объемом их прав»²³. Существенным образом различаются и закрепленные законодательством процедуры получения указанных правовых статусов. Лицо, желающее получить статус вынужденного переселенца, в силу положений действующего законодательства должно лично или через уполномоченного представителя обратиться в терри-

²⁰ Апелляционное определение Московского городского суда от 26.06.2014 по делу № 33-20638. Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²¹ Андриюшкова Е. А. О некоторых аспектах административно-правового регулирования внутренней миграции // Административное право и процесс. 2015. № 4. С. 25 - 27.

²² Закон РФ от 19.02.1993 г. № 4530-1 (ред. от 30.12.2015) «О вынужденных переселенцах» // Российская газета. 1995. № 247. С. 5.

²³ Сизов, И. Ю. Административно-правовое регулирование вынужденной миграции // Административное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 5 - 9.

ториальный орган миграционной службы по месту своего нового пребывания. Касательно получения статуса беженца законодательством предусматривается другая процедура. Так, лицо, претендующее на получение статуса беженца, вправе отказаться от подачи соответствующего ходатайства о получении статуса беженца, а может обратиться с заявлением о предоставлении временного убежища, что исключает прямое применение в таком случае правовых норм Федерального закона «О беженцах». Необходимо отметить, что действующим законодательством возлагается обязанность в отношении лица, изъявившего желание получить статус беженца, по обращению с письменным ходатайством в орган пограничного контроля при пересечении границы. Как отмечено в Апелляционном определении Брянского областного суда от 15.07.2014 по делу № 33-2447/14²⁴, обращение лица с заявлением о присвоении статуса беженца по истечении 4 месяцев с момента пересечения границы Российской Федерации свидетельствует об отсутствии у заявителя до этого момента опасений по поводу возможности стать жертвой преследования.

Статус лица, которому Российская Федерация предоставила временное убежище, регулируется и иными нормативными правовыми актами, среди которых следует особо отметить Постановление Правительства РФ от 9 апреля 2001 г. № 274 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации»²⁵. Отметим, что установленный порядок предоставления временного убежища в России является уникальным в силу того обстоятельства, что институт предоставления дополнительной помощи, которая уравнивается с процедурой признания беженцем, имеется только в нашей стране. Наверно, самым известным лицом, которому было предоставлено временное убежище, является Э. Сноуден, бывший работник американских спецслужб, вынужденный просить убежище в России.

В качестве характерной особенности статуса беженца следует назвать

²⁴ Апелляционное определение Брянского областного суда от 15.07.2014 по делу № 33-2447/14. Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁵ Постановление Правительства РФ от 09.04.2001 № 274 (ред. от 23.04.2012, с изм. от 22.07.2014) «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации» (вместе с «Порядком предоставления временного убежища на территории Российской Федерации», «Положением о свидетельстве о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации») // Российская газета. 2001. 28 апреля. № 84. С. 2.

возможность подачи соответствующего ходатайства о получении гражданства РФ. По верному замечанию К. Л. Бердниковой, «в любом современном демократическом государстве гражданство является одним из центральных институтов правового положения личности, определяющих основы правового статуса гражданина»²⁶.

При присвоении гражданства статус беженца автоматическим образом утрачивается. Соответственно, став гражданином Российской Федерации, лицо вправе впоследствии обратиться с заявлением о предоставлении статуса вынужденного переселенца в случае возникновения соответствующих обстоятельств.

Утрата лицом полученного статуса вынужденного переселенца происходит в случае прекращения гражданства РФ, выезда для постоянного проживания за пределы территории РФ, истечения пятилетнего срока предоставления статуса вынужденного переселенца, умышленного предоставления ложных сведений или недостоверных документов для получения соответствующего статуса.

Законодательство РФ также предусматривает возможность предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства политического убежища, порядок которого регламентирован Положением, утвержденным Указом Президента РФ от 21 июля 1997 г. № 746²⁷. Вместе с тем, согласимся с точкой зрения А. Н. Овчинниковой, Г. Ю. Малумова, что «понятие «беженец» существенным образом отличается от понятия «лицо, которому предоставлено политическое убежище»²⁸.

Не смотря на то, что данные термины имеют определенные схожие признаки (например, наличие опасений за свою жизнь), в качестве их принципиальных различий можно назвать основания для переезда в РФ. Так, в случае с беженцами такие основания обусловлены внутренней ситуацией в стране, в то

²⁶ Бердникова К. Л. Гражданство в системе прав и свобод человека и институтов публичной власти // Современное право. 2012. № 2. С. 26 - 30.

²⁷ Указ Президента РФ от 21.07.1997 № 746 (ред. от 07.12.2016) «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища» // Российская газета. 1997. 29 июля. № 144. С. 7.

²⁸ Овчинникова А. Н. Новое в миграционном законодательстве: от регистрации до получения российского гражданства. М.: Деловой двор, 2009. С. 166.

время как политическое убежище лицо ищет при других основаниях.

1.2 Международно-правовые стандарты регулирования миграционных процессов

Помимо национального законодательства регулирование миграции призваны обеспечивать общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры и соглашения, заключенные Российской Федерацией с другими государствами. Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Д. К. Бекашев, Д. В. Иванов указывают на то обстоятельство, что «вопросы международной защиты мигрантов и их правового положения являются предметом международного сотрудничества государств уже длительное время»²⁹. Как полагает З. Ф. Иранпур, «в настоящее время повышенное внимание исследователей международного права вызывает угрожающий рост недобровольной миграции людей»³⁰. Так, сотни тысяч граждан в Украине, Сирии, Ираке, других странах Ближнего Востока и Африки сегодня вынуждены искать убежища в других государствах, опасаясь за свою жизнь. Международное право сегодня является самостоятельной отраслью права, которая рассматривает особенности межгосударственных отношений, что представляет достаточную важность для изучения в условиях глобализации и сближения международных отношений, но в тоже время непрекращающихся локальных конфликтных ситуаций, перерастающих порой в военные конфликты. Важность международного права заключается в том, что оно устанавливает основополагающие правила поведения для всех государств. Кроме того, общепризнанные принципы и положения международного права являются составной частью правовой системы

²⁹ Бекашев Д. К. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции. М.: Проспект, 2013. С.56.

³⁰ Иранпур З. Ф. Проблема защиты прав беженцев: исторические истоки и современность // Миграционное право. 2011. № 1. С. 7 - 8.

Российской Федерации, что закрепляется действующей Конституцией РФ 1993 года.

Многими исследователями синонимом международного права называется межгосударственное право, поскольку изначально данная отрасль права и возникла именно для регулирования межгосударственных отношений. Международное право как самостоятельную отрасль права можно определить как единую и целостную систему правовых норм, которые осуществляют регулирование взаимоотношений между государствами, а также иными субъектами международных отношений, которые согласовываются и принимаются субъектами международных отношений в целях регулирования этих отношений и обеспечиваются в случае необходимости соответствующими мерами принуждения в случае их нарушения.

В качестве объекта международно-правового регулирования выступают межгосударственные отношения, а субъектами международного права являются участники этих межгосударственных отношений, которые обладают соответствующими правами и обязанностями, возникающими вследствие распространения на них норм международного права, а также международно-правовых установок, носящих индивидуальный характер. Основными, первичными субъектами международного права являются государства. Производными субъектами международного права могут выступать межправительственные организации, уполномочиваемые непосредственно государством соответствующими правами и обязанностями для участия в межгосударственных отношениях.

Согласимся с высказыванием А. Ю. Ястребовой, что «в современном международном праве до сих пор не существует универсального соглашения об убежище, которое имело бы общеобязательный характер и включало бы в себя основные принципы использования этого института на территории каждого участника»³¹. Отметим, что международно-правовые стандарты в сфере защиты

³¹ Ястребова А. Ю. Институт убежища в международном и конституционном праве: современные доктрины и особенности регулирования в РФ // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 21 - 24.

прав мигрантов начали формироваться после окончания Второй мировой войны, когда десятки миллионов людей стали вынужденными мигрантами. Ключевыми элементами рассматриваемой проблематики международно-правовой защиты мигрантов являются понятия «мигрант» и «вынужденный переселенец». По мнению многих авторов, в международно-правовом значении проблематика защиты мигрантов связана с трансграничной миграцией населения и охватывает всех лиц, вынужденно покинувших территорию своего государства в силу преследования по различным мотивам³².

Термин «стандарт» применительно к международно-правовому регулированию вынужденной миграции можно найти в Декларации Генеральной Ассамблеи ООН, в которой стандарты определены в качестве первоочередных задач, к достижению которых должны стремиться все государства. Поскольку проблематика миграции уже давно вышла за пределы внимания отдельных стран и стала общемировой проблемой, то надлежащее её разрешение является невозможной без закрепления единообразных международно-правовых стандартов в сфере регулирования вынужденной миграции. Основополагающими источниками международных стандартов в сфере миграции являются всеобщие стандарты, выработанные мировым сообществом. Одним из таких стандартов следует признать Всеобщую декларацию прав человека 1948 г.³³, которая закрепила основные права и свободы человека и гражданина, соприкасающиеся со сферой миграции. Среди перечня таких прав следует назвать право каждого человека на свободное передвижение и выбор своего места жительства в пределах каждого государства; право каждого человека покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться обратно, право искать убежища от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем.

Большое значение в сфере регулирования миграции имеет Международный пакт о гражданских и политических правах от 1966 г., который не только закрепляет, но и конкретизирует права любого человека на свободное

³² Ходусов А. А. Международно-правовые стандарты регулирования миграционных процессов // Безопасность бизнеса. 2016. № 4. С. 26 - 30.

³³ Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948) // Российская газета. 1998. № 235. С. 4.

передвижение³⁴. В тоже время реализация данного права согласно данному правовому акту может в определенных случаях ограничиваться государствами, например, в случае введения чрезвычайного положения и т.д.

Помимо правовых актов, имеющих всеобщий и универсальный характер, достаточно эффективным в практической деятельности является и региональное сотрудничество в сфере миграции. Так, Европейская конвенция о правах человека 1953 г.³⁵, признаваемая региональным международным актом, в соответствующих статьях гарантирует соблюдение права граждан на свободу передвижения странами, ратифицировавшими Конвенцию. Принятый в дополнение к настоящей Конвенции Протокол № 4 устанавливает возможность граждан по свободному передвижению по территории европейских стран, членов Совета Европы, а также закрепляет право по оставлению места жительства. Среди недостатков настоящей Конвенции можно, однако, отметить отсутствие гарантий по въезду непосредственно на территорию другого государства-участника. В этой связи пристального внимания заслуживает рассмотрение текста Хартии основных прав Европейского союза 2000 года³⁶, провозгласившей за каждым гражданином Европейского союза реализацию права по свободному передвижению и выбору места жительства на территории любого государства-члена Европейского союза.

Среди международно-правовых актов, посвященных регулированию миграции, можно особо отметить Конвенцию ООН 1951 г. о статусе беженцев, а также подписанный в 1967 году Протокол, закрепляющий статус беженцев³⁷. Обратим внимание на то обстоятельство, что в качестве первой категории вынужденных мигрантов международно-правовое законодательство стало использовать именно термин «беженец». Свое появление данный правовой институт получил после окончания Первой мировой войны. Первая модель регулирова-

³⁴ Международный Пакт от 16.12.1966 «О гражданских и политических правах» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12. С. 41.

³⁵ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

³⁶ Хартия основных прав Европейского союза от 7 декабря 2000 г. (Принята в г. Ницце 07.12.2000) // Московский журнал международного права. 2003. № 2. С. 302 - 314.

³⁷ Конвенция о статусе беженцев (Заключена в г. Женеве 28.07.1951) // Бюллетень международных договоров. 1993. № 9. С. 6 - 28.

ния статуса беженцев была закреплена Лигой Наций еще в 1921 году, когда была проведена первая международная конференция, посвященная проблемам беженцев. В 1928 г. результатом Женевской конференции стало принятие нескольких международных соглашений, посвященных проблематике защиты прав беженцев, в частности, затрагивавших правовой статус армянских и иных беженцев, что было особенно актуальным в тот период времени. Именно принятие данных международных соглашений и послужило началом дальнейшего активного формирования международно-правовой системы защиты прав беженцев.

По окончании Второй мировой войны в международном праве появился термин «перемещенные лица», который означал насильственное перемещение граждан на территорию другого государства. Проблема беженцев долгое время оставалась нерешенной и после окончания Второй мировой войны, что обуславливалось различными факторами как объективного, так и субъективного характера. Данное обстоятельство требовало принятия универсального международного акта, посвященного статусу беженцев и их защите. Итогом многолетней работы стало принятие Конвенции о статусе беженцев, который стал, по сути, основополагающим международным документом в сфере регулирования статуса беженцев взамен многочисленных правовых актов, принятых ранее, которые характеризовались своей неоднозначностью, а порой и противоречивостью друг другу. Как отмечает Н. Н. Зинченко, опасения лица, ходатайствующего о присвоении статуса беженца, должны быть «вполне обоснованными»³⁸. В этой связи, при рассмотрении компетентным органом вопроса о предоставлении статуса беженца во внимание должны приниматься не только субъективные факторы (прошение лица о предоставлении статуса беженца, его переживания и т.д.), но и объективные обстоятельства, подкрепляющие его опасения.

Анализ положений Конвенции 1951 г. позволяет прийти к выводу об установлении следующих правовых режимов обращения с беженцами:

³⁸ Зинченко Н. Н. Международно-правовая практика предоставления статуса беженца // Миграционное право. 2011. № 3. С. 9 - 12.

– национального режима, предоставляемого гражданам соответствующим государством;

– режима, который предоставляется гражданам страны обычного места проживания беженца;

– наиболее благоприятного режима, предоставляемого гражданам другого государства и т.д. Данная Конвенция в ст. 26 возлагает на государства обязанности по предоставлению беженцам, которые на законных основаниях проживают на его территории, права выбора места проживания, а также свободно передвигаться по территории государства. В случае незаконного пребывания на территории государства беженцев, жизни, здоровью и свободе которых угрожала опасность, закрепляется положение об освобождении беженцев от юридической ответственности и наказания. В тоже время Конвенция обязывает беженцев незамедлительно обращаться в органы государственной власти для оформления своего пребывания на территории иностранного государства.

Конвенцией устанавливается запрет по высылке беженцев, которые на законных основаниях находятся на территории иностранного государства, за исключением случаев, когда того требуют государственные интересы или обеспечение общественной безопасности. Однако, ст. 32 Конвенции особо подчеркивает, что высылка должна производиться исключительно на основании судебного решения.

Учрежденное в 1951 году Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) может оказывать государствам, принимающим мигрантов, материальную помощь по их просьбе. Средства на эти цели формируются за счет добровольных взносов государств, международных организаций и частных учреждений. Персонал УВКБ ООН назначается Верховным комиссаром и несет перед ним ответственность за исполнение своих обязанностей. В последние годы Верховному комиссару ООН по делам беженцев и руководимым им органам приходится заниматься не только «классическими» беженцами, но и лицами, постоянно пересылаемыми из одной страны в другую и не имеющими статуса беженца. Под эгидой Верховного комиссара выработан ряд

важных принципов, касающихся беженцев: равное предоставление убежища и несение связанного с ним бремени всеми государствами; оказание необходимой гуманитарной помощи всем категориям мигрантов вне зависимости от их правового положения; применение ко всем мигрантам, чье возвращение на родину чревато преследованием, правила не высылки.

В заключение первой главы настоящего исследования отметим, что правовое регулирование миграции имеет длительную историю, но только в связи с социально-экономическими преобразованиями в стране в начале 90-х годов прошлого столетия, которые обусловили открытость Российской Федерации для свободного её посещения дали мощный толчок развитию миграционных процессов в стране, требующих соответствующего правового регулирования.

Правовое регулирование миграции населения в Российской Федерации в настоящее время приобретает особенно важное и актуальное значение. Оно в полной мере обусловлено теми угрозами национальной безопасности Российской Федерации, которые несет в себе перемещение населения из зарубежных стран, в том числе вынужденное, на территорию России.

В науке и практике отсутствует единообразное мнение по поводу трактовки содержания термина «миграция». Как следствие, до сих пор не выработаны четкие критерии, позволяющие однозначно говорить о причислении того или иного субъекта, находящегося на территории РФ, в качестве мигранта. Не разрешают сложившейся ситуации и международно-правовые акты.

Для обозначения термина «миграция» предлагается ввести следующее определение: миграция населения - это любое территориальное перемещение населения, связанное с пересечением как внешних, так и внутренних границ административно-территориальных образований с целью перемены постоянного места жительства или временного пребывания на территории для осуществления учебы или трудовой деятельности независимо от того, под воздействием каких факторов оно происходит.

2 ОСНОВНЫЕ ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ И ФУНКЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ УМВД РОССИИ ПО АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ

Государство следует назвать в качестве одного из главенствующих элементов современного общества, выполняющего самые разнообразные функции, направленные на регулирование различных процессов и институтов (социально-экономические, политические, культурные и другие). Существование правового государства является невозможным без реализации функции по поддержанию общественной охраны, обеспечения законности и правопорядка в обществе, закрепления мер ответственности и наказания за нарушение установленных в государстве правил поведения. В правовом государстве в основе всех правоотношений положен принцип превалирования права. Неправомерное поведение в правовом государстве не допускается, а правонарушители несут установленную законом ответственность. Важное значение в деятельности государства занимает контрольная и надзорная функции в лице уполномоченных органов власти.

Каждый орган государственной власти, действующий в Российской Федерации, имеет свое особое функциональное предназначение, что обуславливается следующими факторами:

- закрепленным предметом деятельности органа государственной власти в общей структуре функционирующего государственного аппарата;
- необходимостью осуществления оптимизации в деятельности каждого органа власти;
- исключением возможной конкуренции органов государственной власти в определенных сферах деятельности, которая неблагоприятным образом может сказаться на эффективности их деятельности и достижения задач, возложенных на данные органы власти.

Как и любой орган государственной власти, МВД России наделено соответствующими функциями в определенной сфере. Указом Президента РФ от 05.04.2016 № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их пре-

курсоров и в сфере миграции» была упразднена Федеральная миграционная служба, а ее функции по контролю в сфере миграции были переданы Министерству внутренних дел Российской Федерации.

Управление по вопросам миграции является структурным управлением УМВД России по Амурской области, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей компетенции правоприменительные функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции на территории Амурской области.

Структура Управления по вопросам миграции УМВД России по Амурской области выглядит следующим образом:

- отделение по оформлению документов на временное и постоянное проживание отдела разрешительно-визовой работы;
- отделение по оформлению виз, приглашений и организации миграционного учета отдела разрешительно-визовой работы;
- отдел по вопросам гражданства;
- отдел по работе с гражданами Российской Федерации;
- отделение по организации оформления заграничных паспортов;
- отдел иммиграционного контроля;
- отделение по вопросам трудовой миграции;
- отделение информационного обеспечения и оказания государственных услуг в электронном виде.

В основе деятельности любого органа государственной власти поставлены определенные цели и задачи, которые он и должен исполнять. Основная цель МВД России заключается в осуществлении миграционного контроля в целях выполнения и соблюдения положений миграционной политики Российской Федерации по следующим основным направлениям:

- паспортный контроль;
- регистрационный контроль;
- иммиграционный контроль.

Значительные усилия предпринимаются по борьбе с незаконной миграци-

ей, с проблемой которой стали постепенно справляться, но её уровень по-прежнему достаточно высок. Приоритетом в деятельности органов миграционного контроля является обеспечение условий для организации регулируемой миграции, которая будет отвечать стратегическим интересам Российской Федерации. В этом направлении необходимо стимулировать привлечение в страну высококвалифицированной трудовой силы, в особенности в сфере высоких технологий.

Если проанализировать основные направления деятельности Управления по вопросам миграции УМВД России по Амурской области, то можно сформулировать следующие основные цели, на достижение которых она направлена:

- обеспечение возможности реализации прав и свобод граждан Российской Федерации;
- обеспечение возможности реализации прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;
- обеспечение развития потенциала государственного управления;
- производство по делам о гражданстве Российской Федерации, оформление и выдача документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации.

Основными задачами Управления по вопросам миграции УМВД России по Амурской области являются:

- осуществление регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации;
- оформление и выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда в Российскую Федерацию, проживания и временного пребывания в Российской Федерации, а также для осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации;
- осуществление федерального государственного контроля (надзора) и оказание государственных услуг в сфере миграции;
- осуществление миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.

– исполнение законодательства Российской Федерации по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев, участие в установленном порядке в предоставлении политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства и т.д.

Следует согласиться, что основополагающим направлением деятельности Управления по вопросам миграции является структурным управлением УМВД России по Амурской области является контрольно-надзорная функция.

Контроль и надзор направлены на обеспечение конституционных прав и свобод граждан, законных интересов субъектов предпринимательской деятельности. В качестве цели надзора А. В. Мартынов называет обеспечение законности и дисциплины в деятельности различных субъектов публичного управления³⁹. Надзор способствует обеспечению различных видов общественной безопасности и правопорядка. Как пишет Ю. А. Андреева, «надзор представляет собой систему установленных законами и иными нормативными правовыми актами действий и мероприятий, осуществляемых специально уполномоченными органами власти и их должностными лицами, направленных на обеспечение соблюдения законов и законности государственными органами и учреждениями, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами»⁴⁰.

В. П. Беляев выделяет следующие основополагающие признаки и существенные характеристики надзора:

- является особым видом исполнительно-распорядительной деятельности;
- обеспечивает законность и правопорядок в стране, защищает права и законные интересы граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц;
- является отдельной разновидностью надведомственного контроля;
- осуществление функций надзора возложено на различные органы государственной власти;

³⁹ Мартынов А. В. К вопросу об административном надзоре как функции публичного управления: понятие, обоснования и главные черты // Административное и муниципальное право. 2009. № 9. С. 62 - 69.

⁴⁰ Андреева Ю. А. К вопросу о соотношении понятий «контроль» и «надзор» // Административное право и процесс. 2009. № 2. С. 6-8.

– надзору присущи специальные методы и средства его осуществления⁴¹.

Миграционный контроль является проявлением одной из основных функций государства в лице уполномоченных органов, направленной на регулирование процесса миграции внутри страны. Термин «миграционный контроль» появился сравнительно недавно, и в последнее время стал в большей степени употребляться применительно к контролю за незаконной миграцией (вынужденной и добровольной).

Управление по вопросам миграции УМВД России по Амурской области осуществляет федеральный государственный надзор (контроль) за:

– соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации;

– соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства, должностными лицами, юридическими лицами, иными органами организациями правил миграционного учета;

– соблюдением иммиграционных правил иностранными гражданами и лицами без гражданства;

– соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда;

– соблюдением лицензиатом лицензионных требований и условий, связанных с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации;

– соблюдением правил трудовой деятельности иностранными работниками на территории Российской Федерации;

– соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства сроков пребывания (проживания), передвижения или порядка выбора места пребывания (жительства) на территории Российской Федерации;

⁴¹ Беляев В. П. Контроль и надзор в Российском государстве. М.: Юристъ, 2005. С. 139.

– исполнением иностранным гражданином или лицом без гражданства назначенного ему административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации.

Таким образом, Управление по вопросам миграции УМВД России по Амурской области наделено как надзорными, так и контрольными функциями. Обратим внимание на необходимость разграничения понятий «надзор» и «контроль», поскольку это поможет более тщательно и всесторонне раскрыть существенные признаки и особенности контрольно-надзорных функций Управления.

В юридической литературе некоторые авторы необоснованно подменяют данные понятия, считая их равнозначными, другие исходят из того обстоятельства, что надзор следует рассматривать в качестве самостоятельной разновидности контроля⁴². Другие авторы причисляют надзор к разновидности контроля⁴³. Однако, данные термины не являются идентичными. Л. А. Галанина отмечает, что разграничение контрольных и надзорных функций порой представляется проблематичным, что и способствует существованию различных концепций, в основе которых положен принцип взаимосвязи данных понятий⁴⁴. Действительно, в некоторых случаях контрольные и надзорные функции именуют «контрольно-надзорными», т.е. объединяют данные понятия. Пример такого толкования понятий можно встретить и в действующем законодательстве.

При осуществлении контрольных функций также присутствует соприкосновение должностных лиц Управления по вопросам миграции УМВД России по Амурской области с подконтрольными субъектами, но оно не является таким выраженным и тесным.

В отличие от контроля при надзоре основная задача Управления по вопросам миграции УМВД России по Амурской области заключается не в проверке деятельности подконтрольного субъекта, а состоит в непосредственном

⁴² Контрольные органы и организации России / под ред. А. П. Гуляева. М.: Юрайт, 2000. С. 7.

⁴³ Козлов Ю. М. Административное право в вопросах и ответах. М.: Прогресс, 2001. С. 193.

⁴⁴ Галанина Л. А. Организационно-правовое обеспечение контроля за исполнением нормативно-правовых актов в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 22.

наблюдении и надзоре за его деятельностью с целью осуществления правомерного поведения и недопущения нарушения действующего миграционного законодательства, прав и законных интересов государства и граждан. Государство делегирует Управление по вопросам миграции УМВД России по Амурской области осуществлять контрольно-надзорные функции, которые оно не может осуществлять по своему усмотрению.

Управление по вопросам миграции УМВД России по Амурской области принимает непосредственное участие в осуществлении регулирования различных миграционных процессов. Касательно внешней трудовой миграции к компетенции данного органа относится принятие решений о выдаче разрешений на привлечение иностранных работников, их приостановление и аннулирование в случае нарушения работодателями действующего миграционного законодательства. Одной из основных функций Управления является противодействие нелегальной миграции. Однако, следует отметить, что, не смотря на предпринимаемые усилия по борьбе с нелегальной миграцией, на сегодняшний день являются недостаточно эффективными, что обуславливается несовершенством российского миграционного законодательства, в особенности в сфере противодействия нелегальной миграции и миграционного учета могут привести к неблагоприятным последствиям для страны, как социальным, экономическим, так и угрожать безопасности государства. М. Л. Тюркин утверждает, что «неэффективность некоторых институтов миграционных отношений может быть связана как с пробельностью в их организационном обеспечении, так и с дублированием функций органов исполнительной власти»⁴⁵.

В силу положений действующего законодательства Управление вправе применять к правонарушителям меры административного и уголовно-правового воздействия: составление протоколов об административных правонарушениях и привлечение лиц, виновных в нарушении положений миграционного законодательства, к предусмотренной законом ответственности, выдворение за пределы РФ лиц, незаконно находящихся на территории российского

⁴⁵ Тюркин М. Л. Миграционная система России. М.: Юрайт, 2005. С. 105.

государства⁴⁶.

Управление по вопросам миграции УМВД России по Амурской области принимает активное участие в различных видах деятельности, которые направлены на регулирование миграции, что проявляется, например, в осуществлении государственной политики в отношении соотечественников, которые проживают за пределами РФ, разработке и подготовке различных федеральных программ в сфере миграции и т.д. В тоже время следует обратить внимание, что в законотворческой деятельности компетенция МВД ограничена, в связи с чем, предложения по совершенствованию миграционного законодательства, структуры и деятельности МВД могут вноситься на рассмотрение Государственной Думы РФ в основном от имени Правительства РФ. В тоже время, от того, насколько будут обоснованными подготовленные инициативы, зависит судьба принятия этих нормативно-правовых актов.

Однако, что касается правовой регламентации непосредственно деятельности МВД и ее территориальных управлений, то здесь дела обстоят значительно лучше. МВД в рамках возложенной компетенции принимает административные регламенты по вопросам своей компетенции.

В своей деятельности Управление по вопросам миграции УМВД России по Амурской области должно основываться, прежде всего, на соблюдении принципа законности, закрепленного ст. 15 Конституции РФ: «органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы». Данный принцип применительно к деятельности Управления по вопросам миграции УМВД России по Амурской области означает, что данный орган исполнительной власти должен осуществлять свою деятельность исключительно на основании соблюдения законов. В содержании принципа законности необходимо разграничивать материальную сторону, означающую правильность применения материального закона (норм миграционного, конституцион-

⁴⁶ Морукова А. А. Деятельность участкового уполномоченного полиции в контроле за соблюдением иностранными гражданами миграционного законодательства // Миграционное право. 2015. № 4. С. 3 - 5.

ного, гражданского, административного права и т.д.), и процессуальную сторону, выражающуюся в правильном применении процессуальных норм, содержащихся в различных нормативно-правовых актах⁴⁷. К процессуальным вопросам, например, следует отнести соблюдение сроков рассмотрения заявлений о приеме в гражданство РФ, порядок извещения заинтересованных лиц о принятом решении и т.д.

Одной из приоритетных задач, стоящих сегодня перед Управлением, является переход на новый вид паспортов с использованием биометрических параметров. Для реализации поставленной цели была принята специальная Концепция создания государственной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения, утверждены бланки новых паспортов.

Полагаем, что приоритетными задачами, стоящими перед Управлением по вопросам миграции УМВД России по Амурской области в части регулирования миграционных потоков, сегодня являются:

– осуществление помощи нашим соотечественникам по возвращению на родину, которые сейчас находятся на территории иностранных государств. Данная проблематика является особо актуальной. Сегодня многие из наших соотечественников желают вернуться в Россию, но во многом этот процесс сдерживают бюрократические проволочки и несовершенство российского законодательства. В этом направлении необходимо упрощать процедуру приема в гражданство РФ, оказывать содействие в предоставлении жилья, обеспечении работой и т.д.;

– стимулировать привлечение высококвалифицированных специалистов, что возможно осуществить не только одними экономическими и социальными мерами, но и за счет преодоления различных административных барьеров;

– совершенствование миграционного учета иностранных граждан;

– продолжение работы по противодействию нелегальной миграции, в особенности трудовой;

⁴⁷ Исламова Э. Р. Вопросы обеспечения законности в миграционной сфере // Законность. 2015. № 5. С. 20 - 24.

– международное сотрудничество в сфере регулирования миграционных процессов. В первую очередь, это касается стран-соседей, входящих в СНГ, откуда наблюдается самый большой поток нелегальной трудовой миграции. О. М. Хабибулин подчеркивает, что «выявление фактов организации незаконной миграции, влекущих уголовную ответственность, стало одной из приоритетных задач миграционного контроля»⁴⁸.

Задача по регулированию миграционных процессов в стране тесным образом связана с социально-экономическим развитием Российской Федерации. В этой связи Управление должно предпринимать наряду с мерами миграционного учета и контроля усилия по социальной адаптации мигрантов. Безусловно, что в силу возложенной на Управление компетенции эффективно реализовать данную задачу не представляется возможным, но во взаимодействии с другими органами исполнительной власти данная задача является выполнимой.

Что касается такой цели как обеспечение возможности реализации прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, то в этом направлении Управление по вопросам миграции УМВД России по Амурской области необходимо для достижения поставленной цели решить следующие взаимообусловленные задачи:

– осуществлять свою деятельность на принципе открытости. Помимо информационной открытости о деятельности Управления необходимо упростить процедуру получения гражданами необходимой информации. Кроме того, необходимо переориентировать сознание сотрудников Управления по вопросам миграции УМВД России по Амурской области, что их деятельность направлена не только на выполнение поставленных перед ними планов и показателей, но и на благо конкретных людей, поскольку сегодня приходится, к сожалению, часто сталкиваться с равнодушием к проблемам законопослушных людей (излишняя бюрократизированность, очереди и т.д.);

– продолжение работы по регламентированию выполнения государствен-

⁴⁸ Хабибулин О. М. Обзор практики применения статьи 322.1 УК РФ органами внутренних дел субъектов Российской Федерации и территориальными органами ФМС России в 2006 году // Миграционное право. 2007. № 4. С. 55.

ных функций.

В рамках выполнения такой цели, как обеспечение развития потенциала государственного управления деятельность Управления по вопросам миграции УМВД России по Амурской области должна быть направлена на повышение качества и эффективности государственного регулирования в сфере миграции, что должно положительным образом отразиться на социально-экономическом положении страны.

Управление по вопросам миграции УМВД России по Амурской области в целях обеспечения эффективности осуществления целей миграционного контроля предпринимает меры по совершенствованию правового регулирования в сфере миграции. Важным является и выработка согласованных решений и действий с другими органами исполнительной власти Амурской области по реализации единой государственной миграционной политики. Данное сотрудничество должно осуществляться путем координации действий государственных органов по регулированию миграционных процессов, что, в первую очередь, относится к внешней трудовой миграции, пресечению незаконной миграции. В рамках проводимой государственной политики по оптимизации расходов бюджетных средств органами государственной власти одной из задач Управления является совершенствование внутренней структуры, определение приоритетных направлений деятельности и возможности снижения расходов на свою деятельность. При этом, Управление должно осуществлять анализ эффективности направляемых государством средств на выполнение различных программ в области реализации миграционной политики.

В заключение отметим, что МВД России является уполномоченным органом власти на осуществление контроля и надзора в сфере миграционных процессов. Управление по вопросам миграции является структурным управлением УМВД России по Амурской области, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей компетенции правоприменительные функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции на территории Амурской области.

3 ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МИГРАЦИОННОГО КОНТРОЛЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ УМВД РОССИИ ПО АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ

3.1 Проблемы противодействия нелегальной миграции и преступности мигрантов

На современном этапе проблема нелегальной миграции приобретает все более острый характер, поскольку она противоречиво воздействует и на экономику страны и на её население. С одной стороны, незаконная миграция позволяет сгладить последствия демографического кризиса, но, в то же время, она может привести к негативным последствиям в политической, экономической, социальной, этической и других сферах.

О. С. Капинус утверждает, что незаконная миграция относится к стратегическим рискам и угрозам национальной безопасности России⁴⁹.

М. И. Баранник дает следующее определение нелегальной миграции, он говорит, что она представляет собой перемещение иностранных граждан и лиц без гражданства, которое предполагает выезд из страны или въезд в неё, пребывание на её территории и трудоустройство на ней, причем, все эти действия должны осуществляться с нарушением законодательства⁵⁰.

Исходя из указанного определения, в науке различают три составляющие нелегальной миграции: незаконный въезд, незаконное пребывание и незаконную занятость⁵¹.

Под незаконным въездом и выездом понимается нарушение установленных Федеральным законом от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»⁵² правил въезда в Российскую Федерацию и выезда из неё иностранных граждан или лиц без граж-

⁴⁹Капинус О. С. Противодействие незаконной миграции как угрозе национальной безопасности // Миграционное право. 2016. № 1. С. 14.

⁵⁰Баранник М. И. Криминологические и правовые проблемы борьбы с незаконной миграцией. Владивосток : Владивостокский центр по изучению организованной преступности, 2002. С. 112.

⁵¹Гаухман Л. Д. Квалификация преступлений: закон, теория, практика. М.: Юрайт, 2001. С. 67.

⁵²Федеральный закон от 15.08.1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Российская газета. 1996. 22 августа. № 159. С. 7.

данства. Незаконная занятость охватывает трудовую деятельность иностранцев, осуществляемую ими в нарушение Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁵³.

В сложившихся условиях противодействие незаконной миграции становится одной из важнейших задач в деятельности правоохранительных и иных государственных органов, которая требует комплексного подхода, направленного на выявление и устранение обстоятельств, способствующих данному негативному явлению.

Серьёзность проблем нелегальной миграции связана с несколькими причинами:

- сложность определения количественных параметров незаконной миграции. эта проблема выражается в том, что очень сложно на практике точно знать, сколько на территории страны находится незаконных мигрантов;

- невозможность окончательного прогнозирования её последствий. неизвестно, насколько неблагоприятным окажется рост нелегальных мигрантов для различных сфер государства;

- отсутствие концептуальных разработок проблем борьбы с такой миграцией в условиях глобальной реструктуризации мировой экономики;

- чрезмерная сложность борьбы с указанным явлением⁵⁴.

Незаконная миграция может вызвать возникновение и развитие определенных негативных явлений, как то:

- в значительных объемах происходит утечка из России финансовых, в первую очередь, валютных средств, в основном за счет ухода от уплаты налогов и приобретения иностранной валюты для ее последующего перевода в страну гражданства;

- происходит рост и развитие теневой экономики за счет использования труда нелегальных мигрантов;

⁵³ Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Российская газета. 2002. 31 июля. № 140. С. 3.

⁵⁴ Буряк Ю. Н. Противодействие нелегальной и криминальной миграции в деятельности ФМС России // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2009. № 2. С. 34 - 37.

– существование и развитие этнических сообществ иностранцев в тех регионах России, в которых нет недостатка в трудовых ресурсах. В данной ситуации происходит возникновение осложнений на рынке труда для граждан РФ;

– происходит растущая нагрузка на социальную инфраструктуру: образование, здравоохранение и т.д., что усиливает негативное отношение коренного населения к приезжим⁵⁵.

Вышеуказанные сложности и проблемы влекут ситуацию, когда компетентные органы попросту не могут справиться со всем объемом наплывшей на них работы, в связи с чем, законодатель бывает вынужден осуществить необходимую реформацию соответствующего правового массива, для достижения наиболее продуктивных результатов.

Ранее, вопросы в сфере регулирования миграционных процессов, особенно касающиеся незаконной и криминальной миграции, осуществлялись сотрудниками Федеральной миграционной службы России.

В соответствии с Указом Президента РФ от 05.04.2016 № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции»⁵⁶, в целях совершенствования государственного управления в сфере миграции, было принято решение упразднить ФМС РФ и передать её полномочия МВД РФ.

Предполагается, что причиной проведенной реформы является тот факт, что ФМС РФ не справилась с возложенными на неё обязанностями, так как служба была ограничена в способах решения проблем по вопросам нелегальной миграции, например, отсутствие средств по поиску и задержанию нелегальных мигрантов, поток которых с каждым годом увеличивался.

Для выполнения своей работы, служащие ФМС РФ должны были регулярно обращаться к сотрудникам МВД РФ. Это замедляло и усложняло работу

⁵⁵ Никитенко И. В. Миграционная безопасность России (криминологический аспект) М.: Норма, 2013. С. 93-94.

⁵⁶ Указ Президента РФ от 05.04.2016 № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 15. Ст. 2071.

МВД РФ и ФМС РФ. Для сохранения ФМС РФ необходимо было наделить её полномочиями по осуществлению ОРД и предоставить её сотрудникам право на ношение оружия, то есть создать особую «миграционную полицию». Но данная реформа требовала больших финансовых затрат, поэтому было принято решение об упразднении ФМС РФ и передаче её полномочий полиции.

Проблемой в характеристике нелегальной миграции после проведения реформы выступает отсутствие официальной статистики по этому вопросу. В период, когда вопросами миграции ведала ФМС РФ, она регулярно публиковала примерные сведения об уровне миграции, в том числе и нелегальной.

В 2015 году, по данным ФМС РФ⁵⁷, на конец года 33,8 % иностранных граждан превысили срок своего пребывания на территории РФ, из которых 95,4 % составляли граждане государств – участников СНГ, 1,3 % – стран ЕС, 3,3 % – других стран.

Наибольший удельный вес иностранных граждан, превысивших срок своего пребывания, от общего числа находящихся в регионе отмечался в Астраханской области (64,3 %), Республике Ингушетия (60,3 %), Брянской (54,9 %) и Омской (54,7 %) областях.

Среди нарушителей режима пребывания большинство составляли мужчины (71,7 %), женщины – 28,3 %. Наибольшее количество незаконно находящихся иностранных граждан – среди лиц в возрасте 18 - 29 лет (42,5 %).

По результатам 2016 года, за период после упразднения ФМС РФ, статистика о нелегальных мигрантах отсутствует. Но Федеральная служба государственной статистики РФ указывает на существенный рост мигрантов в целом за последний год (приложение Б), очевидно, что рост общего количества мигрантов влечет рост мигрантов, проживающих на территории РФ незаконно.

Что касается регионального аспекта рассматриваемого вопроса, необходимо указать, что в соответствии с данными Росстата РФ, в Амурской области в 2015 году ухудшились результаты миграционного обмена с зарубежными

⁵⁷ ГУВМ Министерства внутренних дел Российской Федерации: офиц. сайт. Итоговый доклад о миграционной ситуации, результатах и основных направлениях деятельности Федеральной миграционной службы за 2015 год [Электронный ресурс]. URL: https://гувм.мвд.рф/upload/site1/document_file/Itogovuyu_doklad_na_19.02.16.pdf (дата обращения: 30.05.2017).

странами⁵⁸. Число прибывших из стран СНГ, по сравнению с 2014 годом уменьшилось на 324 человека, число убоивших увеличилось на 692 человека. Что касается мигрантов, прибывших из других зарубежных стран – их число сократилось на 219 человек, число убоивших увеличилось на 1926 человек.

Указанные данные могут свидетельствовать о том, что уровень миграции, и что важно – в том числе и нелегальной, в Амурской области из года в год уменьшается.

Что касается положений о численности мигрантов на 2016 год, по данным Росстата РФ, число прибывших из стран СНГ уменьшилось по сравнению с 2015 годом на 61 человека, а число выбывших - на 448 человек. Число прибывших мигрантов из других зарубежных стран сократилось на 219 человек, выбывших - увеличилось на 1926 человек.

Можно отметить, что 2016 год характерен несколько возросшим темпом миграции населения в Амурскую область, но в целом, регион характеризуется миграционной убылью (приложение В).

Росстат характеризует ухудшение темпов миграционного обмена, как негативную практику, но в то же время, нельзя не отметить, что среди выбывших мигрантов есть и те, которые находились на территории РФ незаконно, что свидетельствует о хорошей работе Управления по вопросам миграции УМВД России по Амурской области.

Изучение процессов нелегальной миграции существенно затруднено тем, что нелегальные мигранты обычно стремятся избежать любых форм, касающихся учета их пребывания, перемещения и хозяйственной деятельности. При этом исследователи сходятся во мнении о том, что официальная статистика притока иностранных граждан в Россию лишь в незначительной степени отражает реальную картину из-за огромных масштабов нелегальной миграции, которая осуществляется в скрытой, не регистрируемой форме.

Что же касается преступлений, совершаемых мигрантами, по данным

⁵⁸ Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации: офиц. сайт. О миграции населения Амурской области в 2015 году [Электронный ресурс]. URL: gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/amurstat/resources/dd027b804be3fbabe6cbfa3f8d7ae54/Подробнее.pdf (дата обращения: 30.05.2017).

МВД РФ, иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Российской Федерации в 2016 году совершено 43933 преступлений, что на 8,9 % меньше, чем в 2015 году, в том числе гражданами государств-участников СНГ – 38501 преступлений (-8,5 %) ⁵⁹.

Таким образом, основная проблема, препятствующая противодействию нелегальной миграции – это сложность по осуществлению наблюдения за иностранцами, находящимися в РФ. Даже если уполномоченный орган знает о том, что конкретный человек находится на территории РФ незаконно, он не всегда может отыскать нарушителя и применить к нему соответствующие меры ответственности.

3.2 Особенности реализации мер юридической ответственности за нарушение миграционного законодательства

За нарушение миграционного законодательства устанавливается административная и уголовная ответственность, в зависимости от общественной опасности совершенного деяния. Необходимо отметить, что национальным законодательством в отдельных случаях предусмотрены и иные виды ответственности.

В целях борьбы с нелегальной миграцией и предупреждением преступлений мигрантов-иностранцев в Уголовный кодекс Российской Федерации ⁶⁰ введены составы преступлений, предусмотренные ст. 322.1 «Организация незаконной миграции»; ст. 322.2 «Фиктивная регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации и фиктивная регистрация иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации»; ст. 322.3 «Фиктивная постановка на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в жилом помещении в Российской Федерации».

⁵⁹ Министерство внутренних дел Российской Федерации: офиц. сайт. Состояние преступности январь-декабрь 2016 года [Электронный ресурс]. URL: <https://mvd.ru/folder/101762/item/2812307> (дата обращения: 30.05.2017).

⁶⁰ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 17.04.2017) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

На основании данных статистики, абсолютное большинство преступлений в миграционной сфере совершается в нарушение статьи 322.3. Фиктивная постановка на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в жилом помещении в Российской Федерации.

Лицо, совершившее преступление, может быть привлечено к уголовной ответственности только на основании приговора соответствующего суда.

Абсолютное большинство противоправных деяний в миграционной сфере происходит в нарушение главы 18 Кодекса об административных правонарушениях РФ⁶¹, которая носит название «Административные правонарушения в области защиты государственной границы Российской Федерации обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации».

Административные отношения, посягающие на миграционно-правовые отношения, обладают комплексом особенностей, позволяющих выделить данный вид правонарушений по родовому объекту как самостоятельный вид административных деликтов.

Совершение указанных административных правонарушений влечет возникновение административной ответственности, итогом реализации которой выступает применение мер административного наказания.

Важность административной ответственности обусловлена тем, что наряду с функцией охраны правоотношений она выполняет функцию регулирования миграционной сферы⁶².

Административное правонарушение в миграционной сфере носит название «миграционный деликт». Миграционный деликт обладает общими признаками, которыми характеризуется административный деликт в целом, и имеет исключительно свою специфику.

За совершение миграционного правонарушения устанавливается соответствующее административное наказание, причем только за совершение мигра-

⁶¹Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 01.06.2017) // Российская газета. 2001. 31 декабря. № 256. С. 3.

⁶²Муравенкова М. В. Административная ответственность в сфере миграционной политики в Российской Федерации // Молодой ученый. 2015. № 10. С. 921 - 926.

ционного деликта может быть применено наказание в виде административного выдворения. Административная ответственность за совершение миграционного деликта возникает по инициативе специально уполномоченных субъектов, которые наделены соответствующими полномочиями.

Согласно ст. 28.3. КоАП РФ, протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим Кодексом, составляются должностными лицами органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в соответствии с главой 23 настоящего Кодекса, в пределах компетенции соответствующего органа.

Согласно статье 23.3. КоАП РФ, дела об административных правонарушениях, касающиеся нарушения миграционного законодательства, рассматриваются органами внутренних дел (полицией).

Субъектами административной ответственности за нарушение миграционного законодательства являются физические и юридические лица, что также свидетельствует об особенностях данного вида административной ответственности.

Физическим лицом субъектом административной ответственности за нарушение миграционных правил является мигрант. Данный вид субъекта административной ответственности обладает следующими признаками:

- он является участником миграционно-правового отношения;
- он обладает миграционной дееспособностью;
- приобретает, изменяет, реализует права и свободы в процессе территориального перемещения, при его возникновении или в результате такого перемещения;
- он осуществляет или нарушает установленный законом или иным нормативно-правовым актом порядок (миграционные правила) территориального перемещения населения, т.е. исполняет установленные миграционно-правовые обязанности.

Другой особенностью юридического лица как субъекта административных правонарушений в сфере миграции населения, является субъективная сто-

рона этих административных правонарушений. Анализ имеющихся составов административных правонарушений в сфере государственного управления миграционными процессами позволяет признать, что центральным признаком субъективной стороны указанных составов является вина⁶³.

КоАП РФ предусматривает следующий перечень составов административных деликтов в миграционной сфере:

– статья 18.8. Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации;

– статья 18.9. Нарушение правил пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства;

– статья 18.10. Незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации;

– статья 18.11. Нарушение иммиграционных правил;

– статья 18.12. Нарушение беженцем или вынужденным переселенцем правил пребывания (проживания) в Российской Федерации;

– статья 18.15. Незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства и другие.

Таким образом, самый распространенный вид ответственности за нарушение миграционного законодательства – административная ответственность. Она характеризуется особым субъектом правонарушения и особенностями объективной стороны, кроме того, за эту группу правонарушений предусмотрено особое наказание – административное выдворение за пределы РФ, за другие правонарушения и к гражданам РФ это наказание применено быть не может.

3.3 Совершенствование правовых и организационных мер регулирования миграционных процессов

Негативные явления в состоянии законности и правопорядка в миграци-

⁶³ Гапонов Ю. В. Современные проблемы административной ответственности за нарушение миграционного законодательства // Общество и право. 2009. № 2. С. 57.

онной сфере, острота криминальной ситуации диктуют необходимость усиления превентивных подходов в деятельности государственных органов по противодействию незаконной миграции, обеспечении комплексного воздействия на нее, включающего предупреждение противоправной миграции, борьбу с миграционными преступлениями, минимизацию и ликвидацию последствий незаконной миграции.

В качестве основных направлений противодействия незаконной миграции можно выделить:

- совершенствование миграционного законодательства;
- совершенствование работы правоохранительных органов, органов государственного контроля по выявлению преступлений и иных правонарушений, совершаемых мигрантами-иностранцами;
- поддержание достаточного уровня социального и экономического обеспечения мигрантов-иностранцев, работающих в нашей стране.

Как уже отмечалось, в 2016 году в миграционной сфере произошли существенные изменения. Указом Президента РФ была ликвидирована Федеральная миграционная служба РФ и все её полномочия и функции были переданы МВД РФ.

Причиной этому служили отдельные упущения, в деятельности соответствующих государственных органов, что повлекло рост криминализации миграционных процессов.

На Координационном совещании руководителей правоохранительных органов Российской Федерации (2014 год), посвященном вопросам противодействия незаконной миграции, ещё до упразднения ФМС РФ, Генеральный прокурор РФ Чайка Ю. А. отмечал: «уполномоченные ведомства не в полном объеме выполняют возложенные на них функции по контролю за въездом, пребыванием и выездом иностранных граждан. Как следствие - сохраняется большое число нелегальных мигрантов.

В результате нескоординированности действий заинтересованных ведомств определенные проблемы возникают и в вопросах административного

выдворения иностранных граждан за пределы страны»⁶⁴.

Что касается ситуации, существующей на данный момент, в докладе Генерального прокурора РФ на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 26.04.2017 звучало следующее⁶⁵: «... значительные усилия государства направлены на создание эффективных механизмов противодействия миграции. Несмотря на принимаемые меры, число нарушений законодательства, выявленных прокурорами в этой сфере, остается значительным (в прошедшем году – 40 тысяч). Уполномоченные ведомства не в полном объеме выполняют возложенные на них функции по контролю за въездом, пребыванием и выездом иностранцев».

Получается, что, по мнению Генеральной Прокуратуры РФ, передача функция и полномочий в миграционной сфере от ФМС РФ к МВД РФ, ни к каким заметным изменениям не привела, и необходимо осуществлять дальнейшее реформирование законодательства.

Представляется, что упразднение ФМС РФ как вариант решения проблем, связанных с незаконной миграцией, не является достаточно удачным. Рассмотрим основные плюсы и минусы нововведения:

Главной положительной стороной передачи полномочий в сфере миграции полиции, выступает то, что сотрудники МВД РФ в своем распоряжении имеют большое количество разнообразных средств и методов поиска и удержания незаконных мигрантов.

Вместе с тем, указанное нововведение имеет также существенные минусы, которые, представляются наиболее значимыми. В истории России уже был период, когда МВД РФ ведало вопросами миграционной деятельности. Это время характеризуется возросшим уровнем коррупции в ведомстве, увеличением потока мигрантов, ростом уровня преступности среди них и т.д. Возникает

⁶⁴ Генеральная Прокуратура Российской Федерации: офиц. сайт. В Генеральной прокуратуре Российской Федерации состоялось Координационное совещание руководителей правоохранительных органов, посвященное вопросам противодействия незаконной миграции [Электронный ресурс]. URL: http://genproc.gov.ru/smi/news/news_events/news-252347 (дата обращения: 30.05.2017).

⁶⁵ Генеральная Прокуратура Российской Федерации: офиц. сайт. Доклад Генерального Прокурора РФ на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: https://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/appearances/1187305/ (дата обращения: 30.05.2017).

вопрос, стоило ли по прошествии всего лишь 15 лет возвращаться к ранее существовавшему порядку, причем, зарекомендовавшему себя не очень положительно?

По данным МВД РФ за 2016 год в сфере миграции было выявлено административных правонарушений – 1 555 511, что почти в два раза меньше, чем в 2015 году; решений о наложении штрафов вынесено – 1 432 917, что также в два раза меньше, чем в 2015 году; выдворено и депортировано иностранных граждан, также в два раза меньше – 60 042 (приложение Г).

Сложившаяся ситуация весьма удивительна, поскольку ужесточение миграционного законодательства должно было повлечь прямо противоположные результаты. Сложно судить, о том, что является причиной сложившейся ситуации, либо хорошая работа МВД РФ по предупреждению незаконной миграции, либо нехватка территориальным органам полиции времени, для того, чтобы выявить все правонарушения в миграционной сфере и применить меры ответственности к правонарушителям.

Кроме этого, в соответствии с положениями Указа, о котором говорилось выше, МВД РФ были переданы также полномочия ФСКН РФ, что может привести к перегрузке полиции и как следствие, к неисполнению ей предоставленных полномочий в полном объеме.

Исходя из вышеуказанных характеристик, представляется, что реформа по передаче полномочий ФМС РФ полиции на данный момент себя не оправдала, остается только анализировать положение в миграционной сфере и с течением времени делать выводы о правильности или неправильности принятого решения.

Законодательство РФ, несмотря на значительное количество нормативных правовых актов, регламентирующих миграционные отношения, ещё не до конца сформировано, имеются пробелы в правовом регулировании и коллизии правовых норм, что может негативно влиять на правоприменительную практику.

Одним из вариантов решения этой проблемы может служить принятие за-

кона об иммиграции. Например, В. Ф. Козлов предлагает принять Федеральный закон «О противодействии незаконной миграции», который содержал бы в себе комплекс мер по предупреждению нарушений миграционного законодательства⁶⁶.

В совершенствовании нуждается также уголовная ответственность в сфере миграции. И. А. Попов отмечает, что, говоря о перспективах совершенствования уголовного законодательства, направленного на противодействие незаконной миграции, необходимо обеспечить принцип неотвратимости наказания в отношении не только самих мигрантов, но и должностных и иных лиц, способствующих незаконному нахождению иностранных граждан на территории России⁶⁷.

Следует указать также на нововведения, которые предлагается ввести в КоАП РФ, по вопросам, касающимся миграции. Основное наказание за совершение правонарушения в указанной сфере – административный штраф. Практика показывает, что наложение штрафа как наказание, в большинстве своем не оказывает должного воздействия на нарушителя, и он вновь продолжает нарушать режим въезда, выезда, пребывания в РФ и т.д.

Ввиду этого, предлагается ужесточить административную ответственность за нарушение миграционного законодательства и использовать в качестве основного вида наказания – административное выдворение за пределы РФ.

Но одним ужесточением законодательства проблемы в сфере миграции не решить. Необходимо проведение комплекса мероприятий, который бы включал в себя организационные, экономические, социальные меры. Помимо методов принуждения необходимы иные меры, направленные на стимулирование правомерного поведения в сфере миграции.

Для решения этих первоочередных задач в сфере совершенствования миграционной политики миграции необходим соответствующий механизм реализации государственной миграционной политики, который должен включить:

⁶⁶ Козлов В. Ф. Консолидация национального законодательства в сфере противодействия незаконной миграции // Российская юстиция. 2015. № 3. С. 22 - 25.

⁶⁷ Попов И. А. Совершенствование правового и организационного обеспечения противодействия незаконной миграции // Миграционное право. 2013. № 2. С. 12 - 19.

совершенствование миграционной системы; нормативно-правовое обеспечение; соответствующее финансовое обеспечение; информационное обеспечение; научное и кадровое обеспечение.

Таким образом, существующее положение в миграционной политике нельзя считать удовлетворительным. Рост уровня мигрантов, а главное нелегальных мигрантов, негативно сказывается на порядке в стране, её безопасности, социальном и нравственном благополучии страны.

Поэтому законодательные и иные уполномоченные органы должны продолжать искать пути по совершенствованию существующего порядка.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сегодня в России, по оценкам разных авторов, насчитывается от полутора до трёх миллионов незаконных мигрантов. К чему это приводит? Во-первых, данное явление ухудшает жизненный уровень коренного населения; во-вторых, инициирует формирование криминальных структур; в-третьих, незаконная миграция создаёт почву для межнациональных конфликтов; в-четвертых, вносит изменения в генофонд и демографию страны; в-пятых, стимулируя рост теневой экономики, угрожает национальной и экономической безопасности России.

В ходе работы была реализована поставленная цель, а именно – был проведен анализ существующих проблем и состояния административно-правового регулирования в сфере миграции в России в последние годы.

В заключение темы настоящего исследования подведем его итоги и сформулируем следующие выводы:

– правовое регулирование миграции и миграционных процессов в Российской Федерации в настоящее время приобретает особенно важное и актуальное значение. Оно в полной мере обусловлено теми угрозами национальной безопасности Российской Федерации, которые несет в себе перемещение населения из зарубежных стран.

Особым видом миграции выступает трудовая миграция, которая несет в себе положительные моменты для экономики принимающей страны. Вместе с тем, в юридической литературе отсутствует единообразное понимание трудовой миграции, что обуславливается ее многогранностью и многоаспектностью. Анализ законодательной базы, регулирующей в Российской Федерации вопросы, связанные с мигрантами, приводит к констатации факта, что, несмотря на широкое использование определения «мигрант», его дефиниция до настоящего времени не закреплена в правовых нормах. В науке и практике отсутствует единообразное мнение по поводу трактовки содержания этого термина. Как следствие до сих пор не выработаны четкие критерии, позволяющие однозначно говорить о причислении того или иного субъекта, находящегося на террито-

рии РФ, в качестве мигранта;

– миграционная политика реализуется посредством специального механизма правового регулирования в лице уполномоченных органов власти, одним из которых является МВД России. Основное внимание в миграционной политике взяла на себя реформа по упразднению ФМС РФ и передаче её полномочий МВД РФ. Представляется, что указанное нововведение не привело пока к ожидаемым результатам;

– как известно, в истории России уже был период, когда МВД РФ ведало вопросами миграционной деятельности. Это время характеризуется возросшим уровнем коррупции в ведомстве, увеличением потока мигрантов, ростом уровня преступности среди них и т.д. Представляется, что современное общество в РФ по-прежнему имеет низкую правовую культуру, поэтому ожидать каких-то иных качественных изменений, после проведения реформы, не предвидится. Также одной из проблем, препятствующих МВД более эффективно достигать поставленных перед министерством целей в сфере миграционного контроля и надзора, является несовершенство миграционного законодательства, которое не отвечает реалиям настоящего времени, что влечет за собой наплыв в страну большого количества незаконных мигрантов. Причиной этому, на наш взгляд, являлось отсутствие до недавнего времени четко сформулированных на государственном уровне основных направлений внутренней политики в сфере миграции, что тормозило развитие законодательной базы в этой области. Рассматривая результаты деятельности МВД России в сфере осуществления миграционного контроля следует обратить внимание на большое количество выявляемых правонарушений в области миграционного законодательства, о чем свидетельствуют данные о количестве возбужденных дел об административных правонарушениях. Уголовные дела по преступлениям в сфере миграции также возбуждаются уполномоченными органами, но основная масса нарушений, конечно, связана с административными правонарушениями;

– главной положительной стороной передачи полномочий в сфере миграции полиции, выступает то, что сотрудники МВД РФ в своем распоряжении

имеют большое количество разнообразных средств и методов поиска и удержания незаконных мигрантов;

– в сложившихся условиях противодействие незаконной миграции становится одной из важнейших задач в деятельности правоохранительных и иных государственных органов, которая требует комплексного подхода, направленного на выявление и устранение обстоятельств, способствующих данному негативному явлению;

– для повышения эффективности действующей модели контроля миграции необходимо:

а) создание системы предварительной оценки и отбора потенциальных мигрантов, в целях предупреждения незаконной миграции и утечки средств за границу;

б) улучшение материальной, финансовой базы реализации отдельных направлений миграционной политики, соответствующее научное и кадровое обеспечение, а именно – создание единой федеральной информационной системы учета миграционного движения населения, развитие статистического наблюдения как за внешними, так и за внутренними мигрантами;

в) принять специальный федеральный закон «О трудовой миграции и статусе мигранта в РФ», в котором необходимо объединить разрозненные правовые нормы, действующие в области миграционных отношений, что, устраним существующие пробелы миграционного законодательства;

г) так как наложение штрафа как наказание, в большинстве своем не оказывает должного воздействия на нарушителя, и он вновь продолжает нарушать, предлагается ужесточить административную ответственность за нарушение миграционного законодательства и использовать в качестве основного вида наказания – административное выдворение за пределы РФ.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

- 1 Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948) // Российская газета. – 1998. – 10 декабря. – № 235. – С. 4.
- 2 Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 2. – Ст. 163.
- 3 Конвенция о статусе беженцев (заключена в г. Женеве 28.07.1951) // Бюллетень международных договоров. – 1993. – № 9. – С. 6 - 28.
- 4 Международный Пакт от 16.12.1966 «О гражданских и политических правах» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1994. – № 12. – С. 59.
- 5 Хартия основных прав Европейского союза от 7 декабря 2000 г. (принята в г. Ницце 07.12.2000) // Московский журнал международного права. – 2003. – № 2. – С. 302 - 314.
- 6 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) с поправками (в редакции от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
- 7 Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 17.04.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.
- 8 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 01.06.2017) // Российская газета. – 2001. – 31 декабря. – № 256. – С. 3.
- 9 Федеральный закон от 19.02.1993 г. № 4528-1 (ред. от 22.12.2014) «О беженцах» // Российская газета. – 1997. – 3 июня. – № 126. – С. 3.
- 10 Федеральный закон от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ (ред. от 01.05.2016) «О гражданстве Российской Федерации» // Российская газета. – 2002. – 5 июня. – № 100. – С. 2.

11 Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 31.07.2016) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Российская газета. – 2002. – 31 июля. – № 140. – С. 3.

12 Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 01.01.2017) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Российская газета. – 1996. – 22 августа. – № 159. – С. 7.

13 Закон РФ от 19.02.1993 г. № 4530-1 (ред. от 30.12.2015) «О вынужденных переселенцах» // Российская газета. – 1995. – 28 декабря. – № 247. – С. 3.

14 Указ Президента РФ от 16.12.1993 г. № 2145 «О мерах по введению иммиграционного контроля» (утратил силу) // Российская газета. – 1993. – 30 декабря. – № 240. – С. 56.

15 Указ Президента РФ от 21.07.1997 г. № 746 (ред. от 07.12.2016) «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища» // Российская газета. – 1997. – 29 июля. – № 144. – С. 7.

16 Указ Президента РФ от 05.04.2016 г. № 156 (ред. от 21.12.2016) «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 15. – Ст. 2071.

17 Постановление Правительства РФ от 09.04.2001 № 274 (ред. от 23.04.2012, с изм. от 22.07.2014) «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации» (вместе с «Порядком предоставления временного убежища на территории Российской Федерации», «Положением о свидетельстве о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации») // Российская газета. – 2001. – 28 апреля. – № 84. – С. 2.

18 Распоряжение Правительства РФ от 01.03.2003 г. № 256-р «О Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации» (утратило силу) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 10. – Ст. 923.

II Специальная литература

19 Аванесова, А. А. Регулирование миграционных процессов в совре-

менной России и Европе / А. А. Аванесова // Миграционное право. – 2015. – № 4. – С. 28 - 30.

20 Андреева, Ю. А. К вопросу о соотношении понятий «контроль» и «надзор» / Ю. А. Андреева // Административное право и процесс. – 2009. – № 2. – С. 6-8.

21 Андриченко, Л. В. Проблемы развития законодательства Российской Федерации в сфере миграции / Л. В. Андриченко // Антология научной мысли : к 10-летию Российской академии правосудия : сборник статей / отв. ред. В. В. Ершов, Н. А. Тузов. – М. : Статут, 2008. – С. 114.

22 Андрюшкова, Е. А. О некоторых аспектах административно-правового регулирования внутренней миграции / Е. А. Андрюшкова // Административное право и процесс. – 2015. – № 4. – С. 25 – 27.

23 Баранник, М. И. Криминологические и правовые проблемы борьбы с незаконной миграцией / М. И. Баранник. – Владивосток : Владивостокский центр по изучению организованной преступности, 2002. – С. 69.

24 Бекашев, Д. К. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции : монография / Д. К. Бекашев, Д. В. Иванов. - М. : Проспект, 2013. – 258 с.

25 Беляев, В. П. Контроль и надзор в Российском государстве : монография / В. П. Беляев. – М. : Юрайт, 2005. – 258 с.

26 Бердникова, К. Л. Гражданство в системе прав и свобод человека и институтов публичной власти / К. Л. Бердникова // Современное право. – 2012. – № 2. – С. 26 – 30.

27 Бессонова, В. В. Правовая адаптация мигрантов как одно из направлений государственной миграционной политики России / В. В. Бессонова, М. С. Кошелев // Миграционное право. – 2013. – № 4. – С. 27 - 31.

28 Буряк, Ю. Н. Противодействие нелегальной и криминальной миграции в деятельности ФМС России / Ю. Н. Буряк // Психопедагогика в правоохранительных органах. – 2009. – № 2. – С. 34 – 37.

29 Вошинский, М. В. Организация работы по противодействию неле-

гальной миграции / М. В. Вошинский, Д. В. Романов // Законность. – 2013. – № 10. – С. 43 - 47.

30 Галанина, Л. А. Организационно-правовое обеспечение контроля за исполнением нормативно-правовых актов в субъектах Российской Федерации : дисс. ... канд. юрид. наук / Л. А. Галанина. – М., 2001. – 24 с.

31 Гапонов, Ю. В. Современные проблемы административной ответственности за нарушение миграционного законодательства / Ю. В. Гапонов // Общество и право. – 2009. – № 2. – С. 45.

32 Гаухман, Л. Д. Квалификация преступлений : закон, теория, практика / Л. Д. Гаухман. – М. : Юрайт, 2001. – 241 с.

33 Генеральная прокуратура РФ : офиц. сайт. [Электронный ресурс] – Режим доступа : www.genproc.gov.ru. – (Дата обращения 20.05.2017).

34 Гришковец, А. А. Актуальные проблемы административной ответственности в сфере миграционных отношений / А. А. Гришковец // Административное и муниципальное право. – 2016. – № 10. – С. 849 - 853.

35 Джабаров, В. М. Некоторые приоритеты миграционной политики / В. М. Джабаров // О состоянии миграционной политики в Российской Федерации и путях ее совершенствования: аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. – 2012. – № 6 (449). – С. 5.

36 Евтушенко, В.И. Об определении общего правового статуса мигранта / В. И. Евтушенко, С. И. Дуюн // Современное право. – 2015. – № 5. – С. 35 - 39.

37 Есаян, А. К. Общая характеристика и предупреждение криминальной миграции / А. К. Есаян // Миграционное право. – 2009. – № 3. – С. 31 - 36.

38 Зинченко, Н. Н. Международно-правовая практика предоставления статуса беженца / Н. Н. Зинченко // Миграционное право. – 2011. – № 3. – С. 9 - 12.

39 Иранпур, З. Ф. Проблема защиты прав беженцев: исторические истоки и современность / З. Ф. Иранпур // Миграционное право. – 2011. – № 1. – С. 7 - 8.

40 Исламова, Э. Р. Вопросы обеспечения законности в миграционной

сфере / Э. Р. Исламова // Законность. – 2015. – № 5. – С. 20 - 24.

41 Капинус, О. С. Противодействие незаконной миграции как угрозе национальной безопасности / О. С. Капинус // Миграционное право. – 2016. – № 1. – С. 56.

42 Киселева, Е. В. Выделение современного периода международно-правового регулирования миграции / Е. В. Киселева // Миграционное право. – 2016. – № 3. – С. 22 - 25.

43 Козлов, В. Ф. Консолидация национального законодательства в сфере противодействия незаконной миграции / В. Ф. Козлов, А. С. Лукьянов // Российская юстиция. – 2015. – № 3. – С. 22 – 25.

44 Козлов, Ю. М. Административное право в вопросах и ответах : учебное пособие / Ю. М. Козлов. – М. : Норма, 2001. – 258 с.

45 Контрольные органы и организации России : учебник / под ред. А. П. Гуляева. – М. : Юрайт, 2000. – 142 с.

46 Мартынов, А. В. К вопросу об административном надзоре как функции публичного управления : понятие, обоснования и главные черты / А. В. Мартынов // Административное и муниципальное право. – 2009. – № 9. – С. 62 - 69.

47 Министерство внутренних дел РФ : офиц. сайт. (МВД РФ) [Электронный ресурс] – Режим доступа : www.mvd.rf. – (Дата обращения 12.05.2017).

48 Муравенкова, М. В. Административная ответственность в сфере миграционной политики в Российской Федерации / М. В. Муравенков // Молодой ученый. – 2015. – № 10. – С. 921 – 926.

49 Никитенко, И. В. Миграционная безопасность России (криминологический аспект) / И. В. Никитенко. – М. : Юрайт, 2013. – 258 с.

50 Овчинникова, А. Н. Новое в миграционном законодательстве: от регистрации до получения российского гражданства / А. Н. Овчинникова, Г. Ю. Малумов. – М. : Деловой двор, 2009. – 264 с.

51 Петровская, М. И. Государственная политика в сфере вынужденной миграции / М. И. Петровская // Ленинградский юридический журнал. – 2015. –

№ 3. – С. 211 - 221.

52 Плюгина, И. В. Ответственность за нарушение миграционного законодательства: правовые проблемы и пути их преодоления / И. В. Плюгина // Журнал российского права. – 2015. – № 4. – С. 112 - 121.

53 Попов, И.А. Совершенствование правового и организационного обеспечения противодействия незаконной миграции / И. А. Попов, О. И. Попова // Миграционное право. – 2013. – № 2. – С. 12 - 19.

54 Прудников, А. С. Нелегальная миграция и административно-правовая ответственность за отдельные правонарушения в сфере миграции / А. С. Прудников, С. А. Акимова // Lex russica. – 2013. – № 9. – С. 953 - 960.

55 Рыжкова, А. Н. Административно-правовое регулирование трудовой миграции / А. Н. Рыжков // Административное право и процесс. – 2015. – № 2. – С. 75 - 78.

56 Сизов, И. Ю. Административно-правовое регулирование вынужденной миграции / И. Ю. Сизов // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 3. – С. 5 - 9.

57 Сизов, И. Ю. Направления совершенствования миграционного законодательства / И. Ю. Сизов // Административное и муниципальное право. – 2016. – № 1. – С. 107 - 110.

58 Тюркин, М.Л. Миграционная система России : монография / М. Л. Тюркин. – М. : Норма, 2005. – 541 с.

59 Ульянова, Ю. Е. Реализация трудовых прав мигрантов - иностранных граждан и применение мер административного принуждения за нарушения миграционного законодательства / Ю. Е. Ульянова // Современное право. – 2011. – № 10. – С. 70 - 73.

60 Федеральная служба государственной статистики РФ : офиц. сайт. [Электронный ресурс] – Режим доступа : www.gks.ru. – (Дата обращения 13.05.2017).

61 Хабибулин, О. М. Обзор практики применения статьи 322.1 УК РФ органами внутренних дел субъектов Российской Федерации и территориальными

ми органами ФМС России в 2006 году / О. М. Хабибулин // Миграционное право. – 2007. – № 4. – С. 48.

62 Ходусов, А. А. Международно-правовые стандарты регулирования миграционных процессов / А. А. Ходусов // Безопасность бизнеса. – 2016. – № 4. – С. 26 - 30.

63 Шитова, Н. Б. Труд иностранных граждан: эволюция приоритетов правового регулирования / Н. Б. Шитова // Правовые вопросы строительства. – 2013. – № 2. – С. 19 - 23.

64 Ястребова, А. Ю. Институт убежища в международном и конституционном праве: современные доктрины и особенности регулирования в РФ / А. Ю. Ястребова // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 9. – С. 21 - 24.

III Материалы правоприменительной практики:

65 Апелляционное определение Московского городского суда от 26.06.2014 по делу № 33-20638. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

66 Апелляционное определение Брянского областного суда от 15.07.2014 по делу № 33-2447/14. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Сведения в отношении иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации, в половозрастном разрезе мужского пола по целям пребывания

Таблица А.1 – Сведения в отношении иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации, в половозрастном разрезе мужского пола по целям пребывания

Цель пребывания	мужчины					
	до 17 лет	от 18 до 29 лет	от 30 до 39 лет	от 40 до 49 лет	от 50 до 59 лет	старше 60 лет
Деловая	4 100	51 252	46 865	43 717	27 116	9 999
Коммерческая	388	7 952	8 185	8 903	4 992	1 483
Работа по найму	126 144	1 438 646	732 818	526 274	206 400	23 383
Служебная	2 758	23 212	26 631	28 494	19 695	5 387
Транзит	13 171	36 853	34 527	24 486	15 487	5 334
Туризм	45 154	76 896	76 314	82 956	102 226	200 729
Учеба	39 770	83 485	6 726	2 238	918	319
Частная	378 901	876 961	617 138	440 701	286 594	137 754
Другая	66 623	110 053	94 354	72 507	45 912	19 706

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Миграция населения с зарубежными странами, январь-сентябрь
2012 - 2016 гг.

Таблица Б.1 – Миграция населения с зарубежными странами, январь-сентябрь
2012 - 2016 гг.

В ТЫС. ЧЕЛ.

	2012	2013	2014	2015	2016
Международная миграция, всего	217,5	214,0	185,1	169,1	196,5
Из государств – участников СНГ	197,6	199,3	179,6	165,1	191,9
Азербайджан	13,7	12,8	10,0	8,1	7,9
Казахстан	25,9	29,5	28,8	24,9	25,6
Узбекистан	41,7	47,0	30,7	-17,2	14,2
Украина	26,4	26,9	47,3	105,2	93,6
Со странами дальнего зарубежья	20,0	14,8	5,5	4,0	4,5

Общие итоги миграции населения в 2016 году в Амурской области

Таблица В.1 – Общие итоги миграции населения в 2016 году в Амурской области

Миграционный прирост - всего	-3270
из него в результате:	
передвижений в пределах России	-3380
в том числе:	
- внутри региона	0
- между регионами	-3380
обмена населением с другими странами	110
в том числе:	
- со странами СНГ и Балтии	922
- с другими зарубежными странами	-812

Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в
Российской Федерации, 2015 - 2016 гг.

Таблица Г.1 – Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации, 2015 - 2016 гг.

Выявлено административных правонарушений всего	1	2 225 017	1 555 511
Вынесено решений о наложении штрафов	2	2 004 802	1 432 917
Выдворено и депортировано иностранных граждан	3	117 493	60 042