

International Journal of
CONSTITUTIONAL
AND
STATE LAW

IJCSL

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ
КОНСТИТУЦИОННОГО
И ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА

1
2015

No 1

IJCSL

2015

2015
№ 01

International Journal of CONSTITUTIONAL AND STATE LAW

Editorial board

S.N. Baburin,
doctor of law, professor
(Russian Federation)

V.V. Bachila, candidate of law,
assistant professor
(Republic of Belarus)

A.R. Belkin,
doctor of law, professor
(Russian Federation)

G.A. Vasilevich,
doctor of law, professor
(Republic of Belarus)

V.I. Grishin,
doctor of economic sciences,
professor
(Russian Federation)

I.V. Groshev,
doctor of psychology, doctor of
economic sciences, professor,
honoured worker of science of the
Russian Federation
(Russian Federation)

G.S. Gurbanov,
doctor of law, professor
(Republic of Azerbaijan)

A.V. Demetrashvili,
doctor of law, professor
(Republic of Georgia)

S.A. Egorov,
candidate of law, assistant
professor
(Russian Federation)

O.G. Karpovich,
doctor of political sciences, doctor
of law, professor
(Russian Federation)
R. Kvarasheliya,
doctor of law (Republic of Georgia)

A.Yu. Kirsanov,
candidate of law
(Russian Federation)

R.A. Kurbanov,
doctor of law, professor, honoured
lawyer of the Russian Federation
(Russian Federation)

V.O. Luchin,
doctor of law, professor,
honoured worker of science of the
Russian Federation,
honoured lawyer of the Russian
Federation
(Russian Federation)

G.B. Mirzoev,
doctor of law, professor,
honoured lawyer of the Russian
Federation
(Russian Federation)

L.M. Prejgerman,
doctor of physical and
mathematical sciences, professor
(Israel)

A.S. Prudnikov,
doctor of law, professor,
honoured lawyer of the Russian
Federation
(Russian Federation)

T.M. Pryahina,
doctor of law, professor,
(Russian Federation)

K.D. Sizon,
candidate of law
(Republic of Belarus)

N.I. Utkin,
doctor of law, professor,
honoured lawyer of the Russian
Federation
(Russian Federation)

A.G. Habibulin,
doctor of law, professor
(Russian Federation)

E.N. Hazov,
doctor of law, professor
(Russian Federation)

A.M. Tsaliev,
doctor of law, professor, member
of the Academy of Humanities,
member of the Academy of legal
sciences of the Russian Federation
(Russian Federation)

Yu.A. Tsypkin,
doctor of economic sciences,
professor
(Russian Federation)

N.M. Chepurnova,
doctor of law, professor,
honoured lawyer of the Russian
Federation
(Russian Federation)

R. Chingiz,
professor (Mongolia)

L.T. Chihladze,
doctor of law, professor,
(Russian Federation)

B.S. Ebzeev,
doctor of law, professor,
honoured worker of science
of the Russian Federation,
honoured lawyer of the Russian
Federation (Russian Federation)

N.D. Eriashvili,
candidate of historical sciences,
candidate of law,
doctor of economic sciences,
professor, laureate of the RF
Government Prize in the field
of science and technology
(Russian Federation)

2015
№ 01

Международный журнал
КОНСТИТУЦИОННОЕ
и ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

Редакционная коллегия

С.Н. Бабурин,
доктор юридических наук,
профессор (Российская Федерация)

В.В. Бачила,
кандидат юридических наук, доцент
(Республика Беларусь)

А.Р. Белкин,
доктор юридических наук,
профессор (Российская Федерация)

Г.А. Василевич,
доктор юридических наук,
профессор (Республика Беларусь)

В.И. Гришин,
доктор экономических наук,
профессор (Российская Федерация)

И.В. Грошев,
доктор психологических наук,
доктор экономических наук,
профессор, заслуженный деятель
науки РФ (Российская Федерация)

Г.С. Гурбанов,
доктор юридических наук,
профессор (Азербайджанская
Республика)

А.В. Деметрашвили,
доктор юридических наук,
профессор (Республика Грузия)

С.А. Егоров,
кандидат юридических наук, доцент
(Российская Федерация)

О.Г. Карпович,
доктор политических наук, доктор
юридических наук, профессор
(Российская Федерация)

Р. Кварасхелия,
доктор юридических наук
(Республика Грузия)

А.Ю. Кирсанов,
кандидат юридических наук
(Российская Федерация)

Р.А. Курбанов,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист РФ
(Российская Федерация)

В.О. Лучин,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный деятель
науки РФ, заслуженный юрист РФ
(Российская Федерация)

Г.Б. Мирзоев,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист РФ
(Российская Федерация)

Л.М. Прейгерман,
доктор физико-математических
наук, профессор (Израиль)

А.С. Прудников,
доктор юридических наук, профес-
сор, заслуженный юрист РФ
(Российская Федерация)

Т.М. Прягина,
доктор юридических наук,
профессор
(Российская Федерация)

К.Д. Сизон,
кандидат юридических наук
(Республика Беларусь)

Н.И. Уткин,
доктор юридических наук, профес-
сор, заслуженный юрист РФ
(Российская Федерация)

А.Г. Хабибулин,
доктор юридических наук,
профессор (Российская Федерация)

Е.Н. Хазов,
доктор юридических наук,
профессор
(Российская Федерация)

А.М. Цалиев,
доктор юридических наук,
профессор, член Академии
гуманитарных наук,
член Академии юридических наук РФ
(Российская Федерация)

Ю.А. Цыпкин,
доктор экономических наук,
профессор
(Российская Федерация)

Н.М. Чепурнова,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист РФ
(Российская Федерация)

Р. Чингиз,
профессор
(Монголия)

Л.Т. Чихладзе,
доктор юридических наук,
профессор
(Российская Федерация)

Б.С. Эбзеев,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный деятель
науки РФ, заслуженный юрист РФ
(Российская Федерация)

Н.Д. Эриашвили,
кандидат исторических,
юридических наук, доктор
экономических наук, профессор,
лауреат премии Правительства РФ
в области науки и техники
(Российская Федерация)

CONSTITUTIONAL AND STATE LAW

CONTENT № 1/2015

Editorial office:

Chief editor of joint editorial

N.D. Eriashvili,

candidate of historical sciences,
candidate of law, doctor
of economics, professor, laureate
of the Russian Federation
Government prize in Science
and Technology.

E-mail: professor60@mail.ru

CEO of publishing house

«UNITY-DANA»

V.N. Zakaidze

E-mail: unity@unity-dana.ru

Representations

in Russia:

1 Irina Levchenko,

Moscow, 123298

Tel./fax: 8-499-740-60-14(15)

E-mail: unity@unity-dana.ru

in Georgia:

44 Kazbegi Avenue, Tbilisi

0186, Righteous Georgia

A. Kldeiseli

Tel./Fax: +995-32-242-12-07(08)

Registration certificate

404498691

in USA:

3565 Edencroft Road,

Huntingdon Valley, Pennsylvania

David Skhirtladze,

MD, MPH +1 215-760-5939

E-mail:

dr.david.skhirtladze@gmail.com

in Israel:

3, Tze'Elim, Yokneam

L.N. Tepman

doctor of economical sciences,
professor

E-mail: tepmn32@list.ru

Distributed by subscription

Index 80428 in catalog

of Agency «Rospechat»

www.unity-dana.ru

www.niion.org

E.N. KHAZOV, A.V. BYKOV, V.Yu. NAZAROV. FEATURES OF THE MEDICAL CARE OF MIGRANTS AND STATELESS PERSONS IN THE RUSSIAN FEDERATION	7
I.A. GORSHENEVA, A.V. LUKINSKY. THE BASIC DIRECTIONS OF ACTIVITY OF BODIES OF INTERNAL AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION IN COMBATING ILLEGAL MIGRATION	12
A.S. PRUDNIKOV, V.F. VOROBYOV. SPECIFICS OF MIGRATION PROCESSES IN RUSSIA AND CHINA	16
V.Yu. BELSKY. DISASSEMBLY OF THE SOCIOLOGY OF MIGRATION AS THE SPECIAL SOCIOLOGICAL THEORY	20
V.I. CHERVONUK. IRREGULAR MIGRATION AND THE POSSIBILITIES OF APPLYING CELERANT PROCEDURES: INNOVATIVE MECHANISMS TO ENSURE THE CONSTITUTIONAL GOALS OF THE STATE MIGRATION POLICY OF A DEMOCRATIC LEGAL STATE	24
L.I. BELYANSKAYA, I.N. GLEBOV. FREEDOM OF MIGRATION AND COMMUNICATION AS A CONSTITUTIONAL ISSUE OF OUR TIME	33
S.A. AKIMOVA, S.A. EGOROV. THE CONCEPT OF THE ESSENCE OF LABOUR MIGRATION AND SOCIO-POLITICAL CONDITIONS OF ITS LEGAL REGULATION	40
L.A. LARINA. CITIZENSHIP AS THE BASIS OF PERSONAL STATUS	45
S.O. KHARLAMOV, E.Yu. ZINCHENKO. MAIN AREAS OF SOCIAL PROTECTION AND PROTECTION OF THE RIGHTS OF MIGRANT WORKERS ON THE TERRITORY OF MODERN RUSSIA	50
S.G. ZHESTYANNIKOV, I.V. EKIMOV. LEGAL FRAMEWORK AND ORGANIZATION OF THE MIGRATION CENTRE ESTABLISHED IN THE TERRITORY OF THE VOLOGDA REGION	54
S.M. NURUDINOV, M.N. KASATKIN. THE REALIZATION OF THE RIGHT TO EDUCATION OF MIGRANTS AS A FACTOR OF VICTIMOLOGICAL PREVENTION CRIMES	61
D.N. SHURUKHNOVA. TYPES AND LEGAL GROUNDS FOR APPLYING MEASURES OF ADMINISTRATIVE ENFORCEMENT OF FOREIGN CITIZENS AND PERSONS WITHOUT CITIZENSHIP	65
A.V. BOGDANOV, I.I. ILYINSKY, E.N. KHAZOV. MIGRATION PROCESSES TAKING PLACE ON THE TERRITORY OF MODERN RUSSIA AND THEIR IMPACT ON KRIMINOGENNUJU SITUATION IN THE COUNTRY	72
B.N. KOMAKHIN, V.M. CHUPROV. OSOBNOSTI AND SPECIFIC FEATURES THE ORGANIZATION OF THE CIVIL SERVICE IN THE EUROPEAN UNION AND RUSSIA	78
V.E. KHAZOVA, K.K. DAUDOVA. LABOUR MIGRATION AND ITS FEATURES REGULATION (FOREIGN EXPERIENCE IN SOLVING SIMILAR PROBLEMS)	84

D.O. EZHEVSKY, M.V. CHEISHVILI. PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF THE ORDER OF RECRUITMENT AND EMPLOYMENT OF CITIZENS OF CIS COUNTRIES IN THE RUSSIAN FEDERATION	90
V.S. DURNEV, V.I. ZABAWKA. UNCONTROLLED MIGRATION AS ONE OF THE REASONS FOR THE SPREAD OF DRUGS IN RUSSIA	97
E.S. MEDVEDNIKOVA, N.B. ZAYTSEVA. ON ACQURING DOUBLE CITEZENSHIP BY A CITIZEN OF THE RUSSIAN FEDERATION AND ITS REGISTRATION	103
T.A. PRUDNIKOVA. CONTROL IN THE SPHERE OF MIGRATION AND ITS IMPACT ON THE PREVENTION OF IRREGULAR MIGRATION	109
I.Yu. SIZOV. TO THE QUESTION OF THE APPLICATION OF MIGRATORY AMNESTY TO CERTAIN CATEGORIES OF FOREIGN CITIZENS AND INDIVIDUALS WITHOUT CITIZENSHIP	113
K.D. SAZON. INTERNATIONAL LEGAL STANDARDS FOR THE GRANTING OF ASYLUM: A REGIONAL APPROACH	117
E.V. MIKHAILOVA, A.A. NIKANOROV, N.V. BERDNIKOV. BASIC LEGAL IDEAS, CONCEPTS AND WORLD EXPERIENCE, WHICH IS REFLECTED IN THE LAW ON CITIZENSHIP OF THE RUSSIAN FEDERATION	124
M.V. MIHEEVA. THE IMPACT OF THE IMMIGRATION PROCESS ON THE ECONOMIC SECURITY OF THE STATE	129
V.S. KLEMENTIEVA. FEATURES OF THE MIGRATION OF HIGHLY QUALIFIED SPECIALISTS AS ONE OF THE FACTORS AFFECTING THE NATIONAL SECURITY OF THE COUNTRY	132
D.V. ARTAMONOV, Yu.S. VOZNYAK, S.G. ZHESTYANNIKOV. IMMIGRATION PROCESSES, THEIR ROLE AND IMPORTANCE FOR MODERN RUSSIAN SOCIETY	138
K.D. SAZN, F.L. DOROZHKO. THE MAIN ACTIVITIES OF THE COMMONWEALTH OF INDEPENDENT STATES ON THE PROTECTION OF REFUGEES AND ASYLUM SEEKERS	144
N.D. ERIASHVILI, V.N. BELONOVSKIY. «JURISDICTIONAL OVERLOAD» (THE QUESTION OF INTERACTION OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS AND THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION)	148
M.V. KUBYSHKO. ABOUT INTELLECTUAL PROPERTY AND WHETHER IT IDENTIFICATION WITH ONE OF THE CONSTITUTIONAL-LEGAL FORMS IN THE RUSSIAN FEDERATION	155
A.M. OSAVELYUK, A.S. ABAZOV. ABOUT THE ISSUE OF CONTROL OVER THE IMPLEMENTATION OF THE TRANSFERRED SEPARATE STATE POWERS TO LOCAL AUTHORITIES	159
I.V. GROSHEV, I.A. KALINICHENKO, A.A. KRASNOSLOBODTSEV, N.D. ERIASHVILI. THE ANALYSIS OF ORGANIZATIONAL CULTURE OF LAW-ENFORCEMENT AUTHORITIES	163

Главный редактор
Объединенной редакции

Н.Д. Эриашвили

кандидат исторических наук,
кандидат юридических наук,
доктор экономических наук,
профессор, лауреат премии
Правительства РФ в области
науки и техники
E-mail: professor60@mail.ru

Представительства

в России: 123298, Москва,
ул. Ирины Левченко, д. 1
Тел./факс: 8-499-740-60-14(15)
E-mail: unity@unity-dana.ru

Генеральный директор
издательства «ЮНИТИ-ДАНА»
В.Н. Закаидзе
E-mail: unity@unity-dana.ru

в Грузии: 0177, Тбилиси,
пр. Александре Казбеги, 44
Анна Клеисели
Справедливая Грузия
Тел./факс: +995-32-242-12-07(08)
E-mail: sama_saqartvelo@mail.ru
Свидетельство о регистрации
404498691

в США: штат Пенсильвания,
г. Хантингдон Вэли,
ул. Эленкрофт Роуд 3565
Давид Схиртладзе,
E-mail: dr.david.skhirtladze@gmail.com

в Израиле: Иокнеам, ул. Цеелим, 8
Л.Н. Тепман
доктор экономических наук,
профессор
E-mail: tepmn32@list.ru

www.unity-dana.ru
www.niion.org

КОНСТИТУЦИОННОЕ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

СОДЕРЖАНИЕ № 1/2015

Е.Н. ХАЗОВ, А.В. БЫКОВ, В.Ю. НАЗАРОВ. ОСОБЕННОСТИ ОКАЗАНИЯ МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ МИГРАНТОВ И ЛИЦАМ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	7
И.А. ГОРШЕНЕВА, А.В. ЛУКИНСКИЙ. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ	12
А.С. ПРУДНИКОВ, В.Ф. ВОРОБЬЕВ. СПЕЦИФИКА МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В РОССИИ И КИТАЕ	16
В.Ю. БЕЛЬСКИЙ. РАЗБОРКА СОЦИОЛОГИИ МИГРАЦИИ КАК СПЕЦИАЛЬНОЙ СОЦИОЛОГИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ	20
В.И. ЧЕРВОНЮК. НЕРЕГУЛИРУЕМАЯ МИГРАЦИЯ И ВОЗМОЖНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ЦЕЛЕРАНТНЫХ ПРОЦЕДУР: ИННОВАЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННО ЗНАЧИМЫХ ЦЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА	24
Л.И. БЕЛЯНСКАЯ, И.Н. ГЛЕБОВ. СВОБОДА МИГРАЦИИ И КОММУНИКАЦИИ КАК КОНСТИТУЦИОННАЯ ПРОБЛЕМА СОВРЕМЕННОСТИ	33
С.А. АКИМОВА, С.А. ЕГОРОВ. ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ И СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ЕЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ	40
Л.А. ЛАРИНА. ГРАЖДАНСТВО КАК ОСНОВА СТАТУСА ЛИЧНОСТИ	45
С.О. ХАРЛАМОВ, Е.Ю. ЗИНЧЕНКО. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ОХРАНЫ И ЗАЩИТЫ ПРАВ ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ НА ТЕРРИТОРИИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ	50
С.Г. ЖЕСТЯННИКОВ, И.В. ЕКИМОВ. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИГРАЦИОННОГО ЦЕНТРА СОЗДАННОГО НА ТЕРРИТОРИИ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ	54
Ш.М. НУРАДИНОВ, М.Н. КАСАТКИН. РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА НА ОБРАЗОВАНИЕ МИГРАНТАМИ КАК ФАКТОР ВИКТИМОЛОГИЧЕСКОЙ ПРОФИЛАКТИКИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ	61
Д.Н. ШУРУХНОВА. ВИДЫ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ ПРИМЕНЕНИЯ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ К ИНОСТРАННЫМ ГРАЖДАНАМ И ЛИЦАМ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА	65
А.В. БОГДАНОВ, И.И. ИЛЬИНСКИЙ, Е.Н. ХАЗОВ. МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ ПРОИСХОДЯЩИЕ НА ТЕРРИТОРИИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ И ИХ ВЛИЯНИЕ НА КРИМИНОГЕННУЮ ОБСТАНОВКУ В СТРАНЕ.....	72
Б.Н. КОМАХИН, В.М. ЧУПРОВ. ОСОБЕННОСТИ И СПЕЦИФИЧЕСКИЕ ЧЕРТЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ И РОССИИ	78

В.Е. ХАЗОВА, К.К. ДАУДОВА. ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ И ОСОБЕННОСТИ ЕЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ (ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПО РЕШЕНИЮ АНАЛОГИЧНЫХ ПРОБЛЕМ)	84
Д.О. ЕЖЕВСКИЙ, М.В. ЧЕИШВИЛИ. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОРЯДКА ПРИВЛЕЧЕНИЯ И ТРУДОУСТРОЙСТВА ГРАЖДАН СНГ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	90
В.С. ДУРНЕВ, В.И. ЗАБАВКА. НЕКОНТРОЛИРУЕМАЯ МИГРАЦИЯ – КАК ОДНА ИЗ ПРИЧИН РАСПРОСТРАНЕНИЯ НАРКОТИКОВ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИИ	97
Е.С. МЕДВЕДНИКОВА, Н.Б. ЗАЙЦЕВА. ПРИОБРЕТЕНИЕ ГРАЖДАНИНОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ДВОЙНОГО ГРАЖДАНСТВА И ЕГО РЕГИСТРАЦИЯ	103
Т.А. ПРУДНИКОВА. КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ	109
И.Ю. СИЗОВ. К ВОПРОСУ О ПРИМЕНЕНИИ МИГРАЦИОННОЙ АМНИСТИИ К ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА	113
К.Д. САЗОН. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ СТАНДАРТЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УБЕЖИЩА: РЕГИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД	117
Е.В. МИХАЙЛОВА, А.А. НИКАНОРОВ, Н.В. БЕРДНИКОВ. ОСНОВНЫЕ ПРАВОВЫЕ ИДЕИ, КОНЦЕПЦИИ И МИРОВОЙ ОПЫТ, КОТОРЫЕ НАШЛИ ОТРАЖЕНИЕ В ЗАКОНЕ О ГРАЖДАНСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	124
М.В. МИХЕЕВА. ОЦЕНКА ТРУДОВОЙ ИММИГРАЦИИ КАК ФАКТОРА ВЛИЯНИЯ НА ЭКОНОМИЧЕСКУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ	129
В.С. КЛЕМЕНТЬЕВА. ОСОБЕННОСТИ МИГРАЦИИ ВЫСОКОКВАЛИФИЦИРОВАННЫХ СПЕЦИАЛИСТОВ, КАК ОДИН ИЗ ФАКТОРОВ, ВЛИЯЮЩИХ НА НАЦИОНАЛЬНУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ СТРАНЫ	132
Д.В. АРТАМОНОВ, Ю.С. ВОЗНЯК, С.Г. ЖЕСТЯНИКОВ. ИММИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ ИХ РОЛЬ И ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА	138
К.Д. САЗОН, Ф.Л. ДОРОЖКО. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СТРАН СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ ПО ЗАЩИТЕ БЕЖЕНЦЕВ И ЛИЦ, ИЩУЩИХ УБЕЖИЩЕ	144
ЭРИАШВИЛИ Н.Д., БЕЛОНОВСКИЙ В.Н. «ЮРИСДИКЦИОННАЯ ПЕРЕГРУЗКА» (К ВОПРОСУ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА И КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)	148
М.В. КУБЫШКО. ОБ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ И О ДОПУСТИМОСТИ ЕЕ ИДЕНТИФИКАЦИИ С ОДНОЙ ИЗ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ФОРМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	155
А.М. ОСАВЕЛЮК, А.С. АБАЗОВ. О ПРОБЛЕМЕ КОНТРОЛЯ НАД РЕАЛИЗАЦИЕЙ ПЕРЕДАННЫХ ОТДЕЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	159
И.В. ГРОШЕВ, И.А. КАЛИНИЧЕНКО, А.А. КРАСНОСЛОБОДЦЕВ, Н.Д. ЭРИАШВИЛИ. АНАЛИЗ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ КУЛЬТУРЫ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ	163

УДК 342

EUGENE KHAZOV,
head of Department of constitutional and municipal law
of the Moscow University the Ministry of internal
Affairs of Russia of a name of V.J. Kikot doctor of legal Sciences, Professor

ANDREY BYKOV,
the head of the Institute of the Federal penitentiary service of Russia
doctor of legal Sciences, Professor

VALERIY NAZAROV,
Professor of administrative activities of the police Department
Moscow University The Ministry of internal Affairs
of Russia of a name of V.J. Kikot, candidate of legal Sciences, associate Professor

FEATURES OF THE MEDICAL CARE OF MIGRANTS AND STATELESS PERSONS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Annotation. *The article considers topical issues of medical care and medical assistance to foreign citizens, migrants and stateless persons on the territory of the Russian Federation.*

Keywords: *health care, medical aid, foreign citizens, migrants, stateless persons, migration processes.*

ЕВГЕНИЙ НИКОЛАЕВИЧ ХАЗОВ,
начальник кафедры Конституционного и
муниципального права Московского Университета
доктор юридических наук, профессор
МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail: evg. hazow@yandex.ru

АНДРЕЙ ВИКТОРОВИЧ БЫКОВ,
начальник НИИ ФСИН России
доктор юридических наук, профессор

ВАЛЕРИЙ ЮРЬЕВИЧ НАЗАРОВ,
профессор кафедры административной деятельности ОВД
Московского Университета МВД России имени В.Я. Кикотя
кандидат юридических наук, доцент

ОСОБЕННОСТИ ОКАЗАНИЯ МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ МИГРАНТОВ И ЛИЦАМ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. *В статье рассмотрены актуальные вопросы медицинского обслуживания и оказания медицинской помощи иностранным гражданам мигрантам и лицам без гражданства на территории Российской Федерации.*

Ключевые слова: *медицинское обслуживание, медицинская помощь, иностранные граждане, мигранты, лица без гражданства, миграционные процессы.*

Актуальность рассмотрения вопроса медицинского обслуживания, иностранных граждан связана не только с ежегодным увеличением количества пребывающих, но, в первую очередь, с тем, чтобы обеспечить их законное право на медицинскую помощь и сохранения в целом

санитарно — эпидемиологического благополучия. Согласно ст.41 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет

средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений. В ч. 3 ст. 41 Конституции РФ закрепляется, что сокрытие должностными лицами фактов и

обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом¹.

Количество иностранных граждан и лиц без гражданства, поставленных на миграционный учет на территории Вологодской области (2009—2012гг)²



К настоящему моменту основная часть медицинских услуг для иностранных граждан и лиц без гражданства предоставляется в соответствии с Федеральным законом от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ (ред. от 01.12.2014) «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»³. Этот закон определяет круг застрахованных лиц, к которым отнесены иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно и временно проживающие на территории России, а так же лица, имеющие право на получение медицинской помощи согласно Федеральному закону от 19.02.1993 № 4528-1 (ред. от 22.12.2014) «О беженцах»⁴.

В соответствии с Федеральным законом от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ (ред. от 23.05.2015) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» въезд иностранных граждан, требующем получения визы, осуществляется на основании приглашения, которое выдается по ходатайству приглашающей стороны⁵. Согласно Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 23.05.2015) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» одновременно с ходатайством предоставляются гарантии, в том числе медицинского обеспечения иностранного

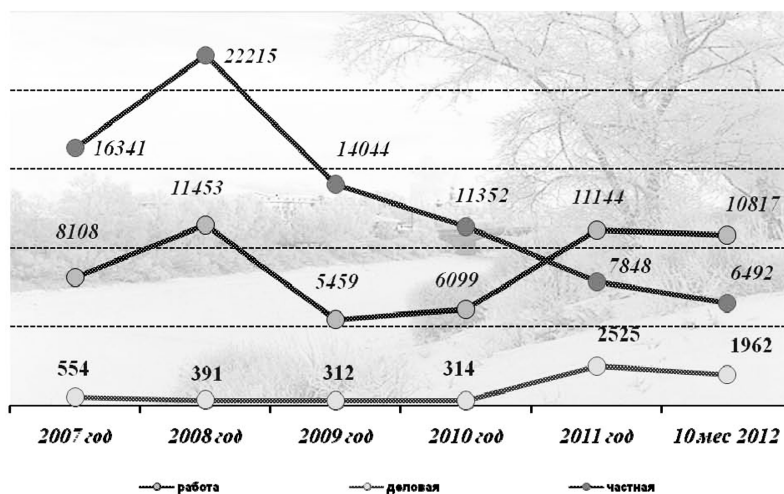
гражданина на время его пребывания на территории Российской Федерации⁶.

Таким образом, указанным категориям иностранных граждан, так или иначе, гарантировано получение медицинской помощи.

Однако этот вопрос не урегулирован в отношении трудовых мигрантов, пребывание которых на территории Российской Федерации носит временный характер.

Из графика видно, что в 2010—2012 гг. наблюдается увеличение прибывших с целью осуществления трудовой деятельности и с деловой целью, при этом последних в 2011, 2012 гг. прибыло больше в несколько раз, чем за предыдущие годы⁷.

Подавляющее количество иностранных граждан и лиц без гражданства пребывают на территорию нашей страны в безвизовом порядке. Несмотря на норму Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ (ред. от 23.05.2015) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» о необходимости полиса медицинского страхования, действительного на территории Российской Федерации, у иностранного гражданина или лица без гражданства, фактически такой въезд на территорию нашей страны не запрещен⁸.



Предполагается, что мигранты, которые не имеют права на обязательное медицинское страхование, должны получать медицинскую помощь на платной основе или на базе добровольного страхования. На сегодняшний день гарантированное медицинское обслуживание трудовой мигрант может получить только в виде неотложной медицинской помощи.

Выборочный охват добровольного медицинского страхования не позволяет в полной мере обеспечить гарантии трудовых мигрантов на здоровье и, в некоторых случаях, жизнь. В настоящее время единственным выходом в такой ситуации является развитие системы добровольного медицинского страхования. Рабочей группой по медицинским и социальным проблемам трудящихся мигрантов Международной организации мигрантов в 2014 г. был проведен опрос трудовых мигрантов, в том числе, и в Вологодской области. По результатам этого опроса 67% мигрантов выразили желание приобретения полиса добровольного медицинского страхования.

В связи с этим необходимо разработать гибкую систему добровольного медицинского страхования для трудовых мигрантов, с возможностью ее приобретения, как в стране исхода, так и в стране пребывания. Целесообразным было бы размещение пунктов страховых компаний, а также и медицинских центров по оказанию платных услуг иностранным гражданам или лицам без гражданства, на базе миграционных центров, которые уже работают в некоторых субъектах Российской Федерации.

Необходимо проводить работу по повышению информированности иностранных граждан и лиц без гражданства о возможностях получения медицинской помощи через систему ОМС или путем добровольного медицинского страхования, в том числе, используя средства массовой информации и потенциал национальных общественных объединений.

У вопроса оказания медицинской помощи трудовым мигрантам существует и вторая сторона. В настоящее время с целью сохранения благополучной санитарной ситуации на территории Российской Федерации существует ряд нормативных правовых актов, в соответствии с которыми иностранный гражданин, прибывший в нашу страну в порядке, не требующем получения визы, обязан представить в течение 30 суток со дня подачи им заявления о выдаче ему разрешения на временное проживание, а также в течение 30 суток после получения разрешения на трудовую деятельность документы, подтверждающие отсутствие у него заболеваний наркоманией и инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих.

Перечень инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих и являющийся основанием для отказа в выдаче либо аннулирования разрешения на временное проживание иностранным гражданам и лицам без гражданства, а также вида на жительство или разрешения на работу в Российской Федерации определен Постановлением Правительства Российской Федерации от 02.04.2003 № 188 (ред. от 04.09.2012)⁹. И, в

случае выявления у иностранных граждан и лиц без гражданства инфекционных заболеваний, входящих в этот перечень, эти лица подлежат депортации¹⁰.

За грубое нарушение правил пребывания иностранными гражданами в РФ в 2014 году судами принято 142 решения о выдворении из России (2013 г. — 138 + 2,9%). Фактически выдворено 105 человек (2013 году-119; — 11,8%), в сравнении, так в 2010 г. в Вологодской области принято 14 решений о нежелательности пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации, в том числе в 2011 году — 5, в 2012 г. — 9. Вынесено в 2014 г. 212 решений о сокращении срока временного пребывания (2013 г. — 43; 4,9 раза больше). Направлено 543 представления о закрытии въезда иностранным гражданам в Российскую Федерацию (2013 г. — 507 + 7,1%)¹¹.

Тем не менее, остается нерешенным ряд вопросов.

Остается разрыв между количеством иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывших на территорию Российской Федерации для устройства на работу и количеством лиц, прошедших медицинское освидетельствование. Это связано, с тем, что не решен вопрос о прохождении медицинского освидетельствования иностранных граждан осуществляющих трудовую деятельность на основании патента, при этом необходимо обеспечить территориальную доступность лечебно-профилактических учреждений, уполномоченных осуществлять медицинское освидетельствование.

Прохождение медицинского освидетельствования за счет собственных средств трудового мигранта, а также отсутствие должного контроля со стороны работодателя, ставит под сомнение гарантированность прохождения этого медицинского освидетельствования. В связи с этим предлагаем законодательно предусмотреть ответственность принимающей стороны (работодателя) за неисполнение обязательств по медицинскому освидетельствованию иностранных граждан.

В случае введения обязательного требования прохождения медицинского обследования иностранными гражданами предлагаем следующий механизм реализации данного положения:

- определить упрощенный перечень медицинских заключений для иностранных граждан, претендующих на получение патента (медицинское заключение об отсутствии туберкулеза, наркомании и сертификат об отсутствии ВИЧ-инфекции). Предложения для рассмотрения данного вопроса направить в Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации;
- рассмотреть возможность прохождения медицинского освидетельствования вновь прибывающим иностранным гражданам на территории страны исхода, легализованных в установленном порядке;
- на законодательном уровне урегулировать вопрос о предоставлении медицинских заключений для иностранных граждан, продливших патент по истечении трех месяцев с момента его первичного получения.

Наряду с ужесточением требований должны предоставляться понятные и простые условия их выполнения. Именно поэтому в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025¹².

¹ *The Constitution of the Russian Federation (as amended on 21.07.2014) // collected legislation of the Russian Federation. 04.08.2014, No. 31, art 4398. <http://www.pravo.dov.ru..> Khazov E.N. The concept, content and features of social and moral guarantees of constitutional rights and freedoms of man and citizen the Right and life.2010..№ 141 (3), *Khazov E.N.* The concept, content and features of economic guarantees of constitutional rights and freedoms of man and citizen the Right and life.2010.№ 140 (2). Igor Zubov, Khazov E.N., Eliashvili N. Etc., *Baguette A.M., Belonovsky V.N., Ovelook A.M., Of Opalev, A. A., Mironov A.L., Bulavin, S.P., S.A. Egorov, E.Y. Zinchenko, Prudnikov A.S., Pavlov E.A.* Constitutional law of Russia. Tutorial (for bachelors) 7-edition.M.: UNITY-DANA, 2015.*

² Report on results and main directions of activity of the UFMS of the Vologda oblast in 2012 Vologda 2012. ufms35.ru

³ The RF Federal law of November 29, 2010 № 326-FZ (as amended on 01.12.2014) “On mandatory medical insurance in the Russian Federation” // collected legislation of the Russian Federation. 06.12.2010, No. 49 article 6422. <http://www.pravo.dov.ru>

⁴ Federal law of Russian Federation from 19.02.1993 No. 4528—1 (edited on 22.12.2014) “On refugees” // *Vedomosti SND and VS the Russian Federation*, 25.03.1993, No. 12, p. 452. <http://www.pravo.dov.ru>

⁵ Federal law of the Russian Federation of 15 August 1996 № 114-FZ (as amended on 23.05.2015) “On the procedure

for exit from the Russian Federation and entry into the Russian Federation" // collected legislation of the Russian Federation. 19.08.1996, No. 34, item 4029. <http://www.pravo.dov.ru>

⁶ The RF Federal law of 25 July 2002 № 115-FZ (as amended on 23.05.2015) "On legal status of foreign citizens in the Russian Federation" Report on results and main directions of activity of the UFMS of the Vologda oblast in 2012 Vologda 2012. ufms35.ru

⁷ Federal law of the Russian Federation of 15 August 1996 № 114-FZ (as amended on 23.05.2015) "On the procedure for exit from the Russian Federation and entry into the Russian Federation" // collected legislation of the Russian Federation. 19.08.1996, No. 34, item 4029. <http://www.pravo.dov.ru>

⁸ The decree of the Government of the Russian Federation dated 02.04.2003 N 188 (as amended on 04.09.2012) "On the list of infectious diseases that pose a danger to others and may be a basis for denial or revocation of a temporary residence permit to foreign citizens and persons without citizenship, or residence permit, or work permit in the Russian Federation. // Collected legislation of the Russian Federation 07.04.2003, No. 14, 1286. <http://www.pravo.dov.ru>

⁹ Bogdanov A.V. Khazov E.N. Current issues of illegal migration as one of the types of organized crime in modern Russia Vestnik of Moscow University of the MIA of Russia. 2014. No. 2. with. 98—101; Bogdanov A.V. Khazov E.N. The role of the place and importance of operational-investigative activity on combating organized crime in the sphere of illegal migration on the territory of Russia Bulletin of the Moscow University of the MIA of Russia. 2014. No. 5 pp. 142—145; Bogdanov A.V., Khazov E.N. Illegal migration as one of the reasons for the establishment and activities of organized crime on the territory of modern Russia Vestnik of Moscow University of the MIA of Russia. 2015 No. 4 pp. 176—180; Alexander V. Bogdanov, O.V. Turbine, Khazov E.N. Operative-search activities in the sphere of counteraction of illegal migration on the territory of the Russian Federation Bulletin of Moscow University of the MIA of Russia. 2015 No. 4. with. 176—180.

¹⁰ Report on results and main directions of activity of the UFMS of the Vologda region for 2014 and the planning period of 2015—2017. Vologda 2015. ufms35.ru

¹¹ The concept of state migration policy of the Russian Federation for the period until 2025 // <http://www.pravo.gov.ru>. EN.

¹ Конституция Российской Федерации (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 04.08.2014, № 31, ст. 4398. <http://www.pravo.dov.ru>. Хазов Е.Н. Понятие, содержание и особенности социально-нравственных гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина Право и жизнь. 2010. № 141 (3), Хазов Е.Н. Понятие, содержание и особенности экономических гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина Право и жизнь. 2010. № 140 (2).

Зубов И.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д., Багет А.М., Белоносовский В.Н., Освелок А.М., Опалева А.А., Миронов А.Л.,

Булавин С.П., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Прудников А.С., Павлов Е.А. Конституционное право России: Учебник (для бакалавров). 7 изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.

² Доклад о результатах и основных направлениях деятельности УФМС по Вологодской области за 2012 год Вологда 2012. ufms35.ru

³ Федеральный закон РФ от 29 ноября 2010 года № 326-ФЗ (ред. от 01.12.2014) «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 06.12.2010, № 49 ст. 6422. <http://www.pravo.dov.ru>

⁴ Федеральный закон РФ от 19.02.1993 № 4528-1 (ред. от 22.12.2014) «О беженцах» // Ведомости СНД и ВС РФ, 25.03.1993, № 12, ст. 452. <http://www.pravo.dov.ru>

⁵ Федеральный закон РФ от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ (ред. от 23.05.2015) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Собрание законодательства Российской Федерации. 19.08.1996, № 34, ст. 4029. <http://www.pravo.dov.ru>

⁶ Федеральный закон РФ от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ (ред. от 23.05.2015) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»

⁷ Доклад о результатах и основных направлениях деятельности УФМС по Вологодской области за 2012 год Вологда 2012. ufms35.ru

⁸ Федеральный закон РФ от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ (ред. от 23.05.2015) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // СЗ РФ. 1996. № 34. 19 августа. Ст. 4029. <http://www.pravo.dov.ru>.

⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2003 г. № 188 (ред. от 04.09.2012) «О перечне инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих и являющийся основанием для отказа в выдаче либо аннулирования разрешения на временное проживание иностранным гражданам и лицам без гражданства, или вида на жительство, или разрешения на работу в Российской Федерации. // СЗ РФ. 2003. № 14. 7 апреля. Ст. 1286 (<http://www.pravo.dov.ru>).

¹⁰ Богданов А.В., Хазов Е.Н. Актуальные вопросы незаконной миграции как один из видов организованной преступности в современной России // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 2. С. 98—101; Богданов А.В., Хазов Е.Н. Роль место и значение оперативно-розыскной деятельности по противодействию организованной преступности в сфере незаконной миграции на территории России Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 5. С. 142—145; Богданов А.В., Хазов Е.Н. Незаконная миграция как одна из причин создания и деятельности организованной преступности на территории современной России Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 4. С. 176—180; Богданов А.В., Турбина О.В., Хазов Е.Н. Оперативно-розыскная деятельность по противодействию в сфере незаконной миграции на территории Российской Федерации Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 4. С. 176—180.

¹¹ Доклад о результатах и основных направлениях деятельности УФМС по Вологодской области за 2014 год и на плановый период 2015—2017 годов. Вологда 2015. ufms35.ru

¹² «Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» <http://www.pravo.gov.ru>

УДК 342

IRINA GORSHENEVA,

Head of the department of foreign languages
Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia by the name of V. Kikot,
Honored worker of Higher school
candidate of legal Sciences, professor,

ANTON LUKINSKY,
PhD

Annotation. The article considers topical issues of migration processes and the basic directions of activity of internal Affairs bodies on countering illegal migration on the territory of the Russian Federation.

Keywords: migration, illegal migration, organized crime, criminal migration, migration processes.

THE BASIC DIRECTIONS OF ACTIVITY OF BODIES OF INTERNAL AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION IN COMBATING ILLEGAL MIGRATION

ИРИНА АРКАДЬЕВНА ГОРШЕНЕВА,
заведующая кафедрой иностранных языков
МосУ МВД России им. В.Я. Кикотя,
Заслуженный работник Высшей школы
кандидат юридических наук, профессор,

АНТОН ВЛАДИМИРОВИЧ ЛУКИНСКИЙ,
кандидат юридических наук

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ

Аннотация. в статье рассмотрены актуальные вопросы миграционных процессов и основные направления деятельности органов внутренних дел по противодействию незаконной миграции на территории Российской Федерации

Ключевые слова: миграционные процессы, незаконная миграция, организованная преступность, криминальная миграция, миграционные процессы

В о время бурных глобализационных процессов в различных сферах жизнедеятельности государств, миграция становится обязательным многоаспектным атрибутом общественной жизни большинства цивилизованных стран. Для российской действительности этот феномен приобретает все более негативный характер, обусловленный возрастающим потоком вынужденной и незаконной миграции.

Давно выявлено¹, что эскалация миграционных потоков обусловлена экономически-

ми причинами. Однако современное развитие этих процессов демонстрирует также наличие других важных факторов. Это, прежде всего, лежащие в основе развития данного феномена политические, военные и этнические составляющие. Таким образом, в современной действительности развитие и внутренняя безопасность большого количества стран, к которым безусловно относится и Российская Федерация, в определенной степени детерминированы нашествием внешней миграции. На практике возрастающее число

мигрантов может стать тяжелым бременем для страны-реципиента, создать благодатную почву для дестабилизации правопорядка, поскольку очевидна устойчивая тенденция привнесения потоками иммигрантов конфликтных ситуаций из собственных стран.

Растущие масштабы незаконной миграции оказывают негативное воздействие на уровень внутренней безопасности России, что дает все основания рассматривать данный феномен как один из видов транснациональной организованной преступности, способствующий эскалации криминальных формирований, действующих в сфере наркоторговли, отмывания (легализации) теневых доходов, торговли людьми и оружием.

Вместе с тем необходимо отметить, что многие в том числе западные исследователи² отмечают, что политика государств с развитой экономикой поддерживает правовую концепцию жизнедеятельности. Однако это право заканчивается на границе конкретной страны, несмотря на то, что обязательность более справедливого перераспределения богатств провозглашается каждым государством, лица, проживающие в развивающихся странах или странах с переходной экономикой, остаются за пределами данной идеи.

Таким образом, данная дискуссия в процветающих странах не соответствует декларируемой моральной модели, так как позволяет не замечать людей, имеющих гораздо более низкий уровень жизни в других странах.

При этом разрешение на более свободное перемещение людей через границы позволяет уравнивать их социальные и экономические возможности гораздо эффективнее, чем, например, беспощинная торговля или предоставление гуманитарной помощи.

Одной из важнейших социально-экономических задач, реализуемых в рамках Содружества Независимых Государств, явилось обеспечение упрощенного порядка перемещения граждан внутри Содружества, составляющее основу трудовой миграции. С момента своего создания и по сей день Россия остается основной страной Содружества по приему мигрантов. С учетом того, что основным фактором, препятствующим миграционным про-

цессам в мировом масштабе, является языковой барьер, наиболее активные миграционные процессы в России связаны со странами Содружества Независимых Государств, на территории которых и по настоящее время активно используется русский язык.

Необходимо отметить, что помимо легальной миграции, в рамках которой прибывающие в страну граждане проходят необходимые процедуры оформления, регистрации, учета и контроля, получают возможность относительно «безболезненной» адаптации к новым для них условиям жизни сохраняется существенный объем незаконной миграции, оказывающей крайне деструктивное воздействие практически на все сферы государственного устройства.

Представляется целесообразным анализ возможностей правоохранительных органов по нейтрализации негативных последствий незаконной миграции и выявление роли органов внутренних дел в этом процессе на современном этапе развития российской государственности.

С учетом того, что преступность среди иностранных граждан (как совершаемые иностранными гражданами преступления, так и преступления, совершаемые в отношении иностранных граждан) имеет самостоятельные характерные черты, научное и методическое обеспечение правоохранительной деятельности в этой сфере не может не затрагивать вопросы самих миграционных процессов.

Несмотря на то, что Федеральная миграционная служба (ФМС России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также правоприменительные функции, контроль и надзор в сфере миграции³, многие аспекты противодействия незаконной миграции в значительной степени затрагивают или в целом относятся к полномочиям органов внутренних дел.

Кроме того, необходимо отметить, что проблема незаконной миграции является проблемой не только для страны, в которую приезжают нелегальные иммигранты, но и

для страны, из которой данные лица мигрируют, так как именно нелегальные пути переселения ищут прежде всего те лица, которые имеют те или иные обязательства перед своим государством, в том числе связанные с выполнением гражданского долга или попыткой избежать таким образом уголовное преследование за свершенное преступление, в связи с чем особую значимость приобретает интенсивность и скоординированность сотрудничества компетентных органов в данной сфере.

Необходимо подчеркнуть, что в целях укрепления международного взаимодействия в рамках СНГ действует орган отраслевого сотрудничества — Совет руководителей миграционных органов государств — участников Содружества Независимых Государств, а также Совместная комиссия государств — участников СНГ, образованная в соответствии с Соглашением о сотрудничестве государств — участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией.

Важность принятия согласованных мер для борьбы с незаконной миграцией подтверждается также решениями Совета глав государств СНГ, принятыми 10 октября 2008 г. в г. Бишкеке, 3 сентября 2011 года в г. Душанбе, 10 октября 2014 г. в г. Минске, которыми утверждены Программы сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств в противодействии незаконной миграции соответственно на периоды 2009—2011, 2012—2014, 2015—2019 годы.

Данными программными документами предусмотрено выполнение ряда мероприятий, направленных на развитие нормативного правового регулирования деятельности участвующих государств в противодействии незаконной миграции, нивелировании ее последствий, проведение совместных и согласованных операций по противодействию преступлениям, связанным с незаконной миграцией, а также обмену имеющейся оперативной информацией, осуществление иных мероприятий, способствующих повышению эффективности сотрудничества правоохранительных органов государств — участников СНГ.

Представляется небезынтересным тот факт, что Министерство внутренних дел Российской Федерации принимает наравне с ФМС России существенное участие в реализации предусмотренных программой мероприятий⁴, анализ характера которых показателен для определения в данных процессах роли органов внутренних дел Российской Федерации.

Основным направлением развития государственного устройства в любой сфере является решение вопросов ее (сферы) нормативного правового регулирования, а также смежных областей. Не является исключением и сфера противодействия незаконной миграции. Так, МВД России приняло участие в проработке вопроса о законодательном разрешении таких проблем как нарушение санитарных норм при регистрации граждан по месту пребывания, распространение инфекционных заболеваний (в том числе ВИЧ-инфекции) и наркомании при трудоустройстве мигрантов, а также нахождение на территории Российской Федерации лиц, не имеющих легальных источников дохода.

Важно отметить, что для целей обеспечения внутренней безопасности вышеуказанная проблема является наиболее существенной, так как лица, не имеющие легального дохода и находящиеся на территории Российской Федерации, могут не только участвовать в совершении преступлений и правонарушений различного рода, связанных с противоправным извлечением прибыли, но также быть причастны к деструктивной деятельности, направленной на подрыв целостности государства, финансируемой из-за рубежа. В этой связи особенно важным представляется укрепление межведомственного взаимодействия при обеспечении контроля за соответствием заявляемых и реальных целей пребывания на территории Российской Федерации, а также при принятии в установленном порядке⁵ решения о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации.

Немаловажным в данном вопросе является участие МВД России в выявлении и пресечении каналов финансирования противоправной деятельности по организации незаконной миграции. Так, именно финансовые

потоки могут служить маркером использования миграционных процессов в качестве прикрытия организованной транснациональной преступности и прежде всего это касается преступлений, связанных с контрабандой наркотиков, оружия, торговлей людьми, незаконной трансплантологией.

Изложенное позволяет прийти к выводу о том, что на современном этапе Россия испытывает сходные с наиболее развитыми в экономическом плане странами мирового сообщества проблемы в области миграции⁶⁶

¹ *Ravenstein E.* The Laws of Migration // Journal of the Royal Statistical Society. 1885. June. P. 167—227, 241—301.

² *Rogoff K.* Inégalités, Immigration et Hypocrisie // <http://www.project-syndicate.org/commentary/europe-immigration-inequality-by-kenneth-rogoff-2015-05/french/2015.Oct>.

³ The Statute of the Federal migration service, confirmed by the governmental order of the Russian Federation from July 13, 2012 No. 711 (with changes and additions from July 15, November 2, December 21, 2013, December 27, 2014, February 24, 2015).

⁴ The disposal of the Ministry of internal Affairs of Russia from September 19, 2011. № 1/7994.

⁵ The decree of the Government of the Russian Federation from April 7, 2003, № 199 «On approval of regulation on the adoption of the decision on undesirability of stay (residence) of foreign citizens or persons without citizenship in the Russian Federation and Federal Executive bodies, authorized to make the decision on undesirability of stay (residence) of foreign citizens or persons without citizenship in the Russian Federation».

⁶ *Meardi G.* Unions between national politics and transnational migration: A comparison of Germany, UK and France // http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/wbs/research/irru/publications/recentconf/gm_-_sase.pdf. Report at the annual meeting of the Society for the development of socio-economy in Milan in 2013.

¹ *Ravenstein E.* The Laws of Migration // Journal of the Royal Statistical Society. 1885. June. P. 167—227, 241—301.

² *Rogoff K.* Inégalités, Immigration et Hypocrisie // <http://www.project-syndicate.org/commentary/europe-immigration-inequality-by-kenneth-rogoff-2015-05/french/2015.May>.

³ Положение о Федеральной миграционной службе, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 13 июля 2012 г. № 711 (с изменениями и дополнениями от 15 июля, 2 ноября, 21 декабря 2013 г., 27 декабря 2014 г., 24 февраля 2015 г.).

⁴ Распоряжение МВД России от 19 сентября 2011 г. № 1/7994.

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2003 г. № 199 «Об утверждении Положения о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации и перечня федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации».

⁶ *Meardi G.* Unions between national politics and transnational migration: A comparison of Germany, UK and France // http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/wbs/research/irru/publications/recentconf/gm_-_sase.pdf. Доклад на ежегодном заседании Общества развития социо-экономики в Милане в 2013 году.

УДК 342

SPECIFICS OF MIGRATION PROCESSES IN RUSSIA AND CHINA

ANATOLY PRUDNIKOV,

Scientific Secretary of the Moscow University
The Ministry of internal Affairs of Russia,
Honoured lawyer of the Russian Federation
doctor of legal Sciences, Professor

VIKTOR VOROB'YOV,

Professor of constitutional and municipal law
Moscow University the Ministry of internal Affairs of Russia
of a name of V. J. Kikot candidate of legal Sciences, associate Professor

***Annotation.** The article is devoted to the characteristics of migratory flows, both in Russia and in the state partner — people's Republic of China. The interdependence of these processes allows to identify problematic issues in legal regulation of public relations in the international practice.*

***Key words:** migration, Russia, China, legal regulation.*

АНАТОЛИЙ СЕМЕНОВИЧ ПРУДНИКО,

Ученый секретарь Московского университета
МВД России, Заслуженный юрист Российской Федерации
доктор юридических наук, профессор

ВИКТОР ФЕДОРОВИЧ ВОРОБЬЕВ,

профессор кафедры конституционного
и муниципального права
Московского Университета
МВД России имени В.Я. Кикотя
кандидат юридических наук, доцент
E-mail: 203.019@mail.ru

СПЕЦИФИКА МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В РОССИИ И КИТАЕ

***Аннотация.** Статья посвящена характеристике миграционных процессов, происходящих как в России, так и в государстве-партнере — Китайской Народной Республике. Взаимобусловленность этих процессов позволяет выявить проблемные вопросы в правовом регулировании данных общественных отношений, складывающихся в международной практике.*

***Ключевые слова:** миграция, Россия, Китай, правовое регулирование.*

При новой системе международных отношений установление системы коллективной безопасности является актуальной задачей, особенно в условиях глобализации. Глобализация — принципиально новая и в высшей степени значимая особенность современного мира и мирового развития. Она не может не вносить глу-

бочайших изменений в систему международных отношений.

Китайско-российские отношения переживают лучший период за всю свою историю и характеризуются устойчиво высокой динамикой развития, прочной правовой базой и активными связями на всех уровнях. Взаимоотношения между Россией и Китаем носят

характер как глобального, так и регионального масштаба в рамках Шанхайской организации сотрудничества (ШОС).

Надо сказать, что ШОС была и остается довольно перспективной организацией международного сотрудничества, прочно держащая позиции вот уже 14 лет. Достижение подобных результатов объясняется, прежде всего, прочными российско-китайскими отношениями в Центральной Азии. Россия и Китай являются гарантом стабильности, фактором сдерживания угроз безопасности в Центрально-Азиатском регионе. Это не удивительно. На Китай и Россию приходится свыше 90% населения и суммарного ВВП интеграционного объединения в данном регионе. Взаимный товарооборот стран-членов ШОС характеризуется высокой динамикой роста. Положительный внешнеторговый баланс из стран ШОС по состоянию на 1 июня 2015 г. имеют Китай (196 млрд. долл.) и Россия (134,3 млрд долл.).

Официальная статистика утверждает, что иммиграция из Китая в Россию, на самом деле, в настоящее время еще недостаточно велика. В 2014 г. в России доля китайских работников составила всего 3,9%. Приморский и Хабаровский край концентрировали большую часть китайских рабочих в России, но они работали и в других российских регионах. Например, немецкие строительные фирмы нанимали китайских рабочих на строительство жилья в Тверской области для выведения из Германии российских военнослужащих. Следует отметить, что в европейской части России китайские трудящиеся-мигранты котируются довольно высоко по сочетанию квалификации, дисциплины и цены¹.

Все это говорит о том, что перспектива развития российско-китайских отношений в рамках Шанхайской организации сотрудничества будет укрепляться. Сюда можно отнести не только взаимоотношения, непосредственно касаемые целей организации, но также и взаимодействие в сфере миграции, что способствовало бы не только развитию политики и экономики, но и обогащению двух культур.

Позитивные изменения в рамках отношений в сфере миграции между Россией и Китаем обуславливаются слаженным механизмом встреч глав государств и правительств. Так, 18 июня 2015 г. Президент России В.В. Путин в рамках Международного экономического форума в Санкт-Петербурге провел встречу с первым вице-премьером госсовета Китая Чжан Гаоли, а 3 сентября 2015 г. В.В. Путин намерен посетить Пекин. Кроме того, у В.В. Путина должна состояться встреча с председателем КНР Си Цзиньпином в рамках саммитов БРИКС и ШОС в Уфе 8 июля. Все это говорит о нашем дальнейшем сотрудничестве, в том числе и в сфере миграции.

В связи с этим необходимо говорить о факторах миграции как в России, так и в Китае, влияющих на сферы общественной жизни. Эффективное использование такого важного ресурса развития, как миграция, возможно при условии повышения качества законодательной и правоприменительной практики, скоординированности и слаженности в работе миграционных служб, правоохранительных органов, представителей регионов и бизнеса. Анализ правового статуса иностранных работников в целом свидетельствует, что в России и в Китае идет постепенное развитие правовой основы определения этого статуса, устанавливаются принципы взаимоотношений иностранного работника с государством и работодателем. Вместе с тем в некоторой степени нуждается в совершенствовании системность к подходу регулированию данных отношений².

Изучение юридической литературы и практики показало, что одна из важнейших проблем в сфере использования информационных ресурсов является передача информации о каждом мигранте в органы статистики. При полной компьютеризации процедур регистрации мигрантов по месту пребывания и месту жительства появляется возможность перейти от предполагаемых сроков регистрации к фактическим, учитывать досрочные выбытия, или повторные регистрации по месту пребывания. Это, по нашему мнению, должно повысить качество и достоверность собранной информации, сделать ее более по-

нятной, а специалисты миграционных служб смогут отслеживать «миграционную» биографию человека, в частности, историю смены им статусов и историю регистраций по месту пребывания и месту жительства.

В том числе к настоящему времени одной из важных проблем остается совершенствование автоматизированного регистрационного учета мигрантов и затем, организация передачи в органы государственной статистики массивов первичной информации в электронном виде, что по нашему мнению, будет способствовать совершенствованию формирования отчеты о рождениях, смертях, браках и разводах среди мигрантов, а налоговая служба может публиковать отчеты о том экономическом вкладе, который делают иностранные граждане.

По нашему мнению в настоящее время созрела необходимость создания единых центров, где на основе частного государственно-партнерства одновременно решались бы вопросы достоверности исследований состояния здоровья трудящихся-мигрантов, запросы по судимости, выяснение реального места проживания, обязательное медицинское страхование, депонирование суммы на выдворение это вопросы которые должны решаться в одном центре. В перспективе, по нашему мнению, целесообразно до въезда на территорию государства проводить все проверочные мероприятия в отношении тех лиц, которые хотели бы осуществлять трудовую деятельность, а также разработать единые электронные документы для трудовых мигрантов, которые позволили обеспечивать унифицированную форму накопления обмена информацией, в том числе позволяющую контролировать выплату заработной платы, потому что наибольшей спекуляцией и дискриминацией сегодня именно в вопросах выплаты заработной платы.

Одним из важных направлений деятельности органов государства является борьба с нелегальной миграцией, которая порождает не только проникновение радикального исламского фундаментализма, но и усиливает коррупцию, теневую экономику, представители которой заинтересованы в доступе к

низкооплачиваемой и бесправной рабочей силе из числа мигрантов. Все это объективно ведет к усилению социальной, межконфессиональной и межнациональной напряженности, так как неизбежным спутником нелегальной и экономически необоснованной трудовой миграции является рост нагрузки на налогоплательщиков и социальную инфраструктуру городов³.

В целях более эффективного регулирования внешней трудовой миграции и реализации задач по модернизации экономики и привлечению высококвалифицированной рабочей силы необходимо осуществить определенный комплекс мер:

- дальнейшее совершенствование законодательства в сфере трудовой миграции, которое должно развиваться по пути разработки четких правил постановки на миграционный учет, выдачи разрешений на проживание и работу, с учетом постепенного перехода на электронный формат предоставления таких услуг. Особого внимания заслуживает проблема совершенствования системы регистрации, поскольку в ней еще имеются определенные правовые пробелы;
- наши государства должно не только устанавливать нижние границы необходимых ей масштабов привлечения трудящихся-мигрантов, но и определять приоритеты;
- развитие разных форм временной странственной мобильности с целью осуществления трудовой деятельности;
- очень важно поддерживать учебную миграцию, в том числе в целях получения образования и переквалификации по профессиям, наиболее востребованным на рынке труда, что на порядок повысит наукоемкость, сформирует опору на анализ рынка труда и потребность регионов в специалистах и рабочей силе;
- также необходимо повсеместно установить обязанность работодателей, принимающих на работу трудовых мигрантов, обеспечить их постоянным местом проживания в жилом фонде с временной

регистрацией по конкретному адресу (улица, дом, квартира), запретив им регистрацию трудовых мигрантов по юридическим адресам. Данная норма позволит получить мигрантам право на медицинское обслуживание и другие социальные гарантии, а также упростит контролирующим органам учет и проверку прибывших трудовых мигрантов.

Важным элементом государственного регулирования миграции может стать создание контролируемых государством каналов организованного набора мигрантов, способных осуществлять защиту интересов мигрантов, а также создание механизмов, гарантирующих со стороны работодателей условия работы и проживания иностранных работников, соответствующие современным нормам охраны труда⁴.

Конституционное право зарубежных стран. Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» ЮНИТИ-ДАНА, Москва, 2013.

¹ See: Igor Zubov, Khazov E.N., Eliashvili N. Etc., Baguette A.M., Belonovsky V.N., Ovelook A.M., of Opalev, A.A., Mironov A.L., Bulavin, S.P., and S.A. Egorov, E.Y. Zinchenko, Prudnikov A.S., Pavlov E.A. Constitutional law of Russia. Tutorial (for bachelors). 7-edition. M.: UNITY-DANA, 2015; Khazov E.N. Constitutional guarantees of rights and freedoms of man and citizen in Russia theoretical foundations and problems of implementation. A dissertation for the degree of doctor of legal Sciences / Moscow University of the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation. Moscow 2011; Khazov E.H. The concept and essence of the constitutional guarantees of the rights and freedoms of man

and citizen // Education. Science. Scientific personnel. 2011. № 3. P. 17—21; Prudnikov A.S., Lannoy V.A. the Main activities of the Federal migration service of Russia. M., 2015.

² Alekseenko, M. A. Vzaimodeistvie of Russia and China within the SCO. Orenburg, 2014.

³ Arsis S. Russian-Chinese relations through the lens of the SCO. M., 2008.

⁴ Egorov S. A., Akimova, S. A. Legal and organizational features of migration policy in several foreign countries. Tutorial UNITY-DANA, M., 2013, Zubova.N., Vasilevich G. A., Khazov E. N., Prudnikov A. S..Constitutional law of foreign countries. Textbook for University students, studying on the speciality «Jurisprudence» UNITY-DANA, Moscow, 2013.

¹ См.: Zubov И.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д., Багет А.М., Белоновский В.Н., Освелюк А.М., Опалева А.А., Миронов А.Л., Булавин С.П., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Прудников А.С., Павлов Е.А. Конституционное право России: Учебник (для бакалавров). 7-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015; Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России теоретические основы и проблемы реализации. Автореферат диссертации на соискании ученой степени доктора юридических наук / Московский университет МВД Российской Федерации. Москва, 2011; Хазов Е.Н. Понятие и сущность конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина // Образование. Наука. Научные кадры. 2011. № 3. С. 17—21; Прудников А.С., Лянной В.А. Основные направления деятельности Федеральной миграционной службы России. М., 2015.

² Алексеенко М.А. Взаимодействие России и Китая в рамках ШОС. Оренбург, 2014.

³ Арсис С. Российско-китайские отношения через призму ШОС. М., 2008.

⁴ Егоров С.А., Акимова С.А. Правовые и организационные особенности миграционной политики в ряде зарубежных стран. Учебное пособие ЮНИТИ-ДАНА, М., 2013; Zubov И.Н., Василевич Г.А., Хазов Е.Н., Прудников А.С. Конституционное право зарубежных стран. Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013.

VITALY BELSKY,

head of the Department of Sociology and Political Science
at the Moscow University of Russian Ministry of Internal Affairs
named after V.Y. Kikotya, Doctor of Philosophy, Professor

DISASSEMBLY OF THE SOCIOLOGY OF MIGRATION AS THE SPECIAL SOCIOLOGICAL THEORY

Annotation: Conceptual and theoretical problems of contemporary migration processes are highlighted and analyzed in the article. Social approach to solving them is expounded.

Keywords: migration, sociology of migration, Neo-Malthusianism, structural and demographic theory, socio-political destabilization, socialization, re-socialization, adaptation.

ВИТАЛИЙ ЮРЬЕВИЧ БЕЛЬСКИЙ,

начальник кафедры социологии и политологии Московского
университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
доктор философских наук, профессор

РАЗБОРКА СОЦИОЛОГИИ МИГРАЦИИ КАК СПЕЦИАЛЬНОЙ СОЦИОЛОГИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ

Аннотация: В статье выделяются и анализируются концептуально-теоретические проблемы современных миграционных процессов. Излагается социологический подход к их решению.

Ключевые слова: миграция, социология миграции, неомальтузианство, структурно-географическая теория, социально-политическая дестабилизация, социализация, ресоциализация, адаптация, джентрификация. *gentrification.*

Термин «Миграция» (англ. migration; нем. Migration) вошел в широкое употребление во второй четверти XIX в. Первоначально под миграцией понимали смену места жительства, перемещение людей на иную территорию в рамках региона, города, страны. В качестве основных типов миграции выделяли следующие: внешняя и внутренняя; продолжительная и временная; организованная и неорганизованная; добровольная и вынужденная.

В рамках марксистской традиции миграция рассматривалась как характеристика движения народонаселения. Народонаселение рассматривалось как вид общественного производства наряду с производством материальных благ, социальным управлением, а также производством духовных значений.

Важную роль в изучении миграции сыграли также работы выдающегося немецкого социолога В. Зомбарта. Исследование проблем

миграции стало важной частью социальной физики, разработанной А. Кетле. Именно социальная физика во многом предшествовала современной социологии, основы которой были заложены О. Контом.

В настоящее время существует не менее 45 распространенных определений миграции, которые могут быть сгруппированы на основании научных и философских исследованиях подходов к явлению миграции. Тем не менее, миграция остается во многом «великим неизвестным». Остаются невыясненными многие важные аспекты этого явления.

Сторонники экономического подхода к исследованию миграции считали и считают свой подход универсальным. При этом разделяющие их мнение специалисты, прежде всего, исследуют миграцию в качестве регулятора численности трудоспособного населения, который стимулирует здоровую конкуренцию на рынке рабочей силы. Большин-

ство видов миграции в рамках данного подхода считаются обусловленными экономической необходимостью и связаны со свободным или легально регулируемым рынком труда.

Среди приверженцев экономического подхода такие известные мыслители, как А. Смит, Т. Мальтус, К. Маркс, Д. Кейнс. Среди современных российских специалистов, исследовавших миграцию в рамках этого подхода, могут быть названы такие ученые как Л.А. Абалкин, Г.С. Витковская, Ж.А. Зайончковская, Л.Л. Рыбаковский, А.В. Топилин. Тем не менее, целый ряд обстоятельств заставляют усомниться в декларируемой универсальности экономического подхода.

Почему в относительно благоприятных условиях происходят политические потрясения, которые приводят к резкому снижению уровня жизни и материального благосостояния населения, разрушению целых отраслей экономики? И почему в условиях гораздо более худших люди отвечают на негативные явления не социальным протестом, а вынужденной экономической миграцией?

В качестве примера можно привести Египет, Ливию, Алжир и Сирию после событий так называемой «Арабской весны». Можно также удивиться отсутствию социальных протестов и даже вынужденной миграции в ряде бедных стран с жесткими авторитарными политическими режимами.

В качестве возможного варианта выхода из описанной ситуации предлагались даже предпринятые в 1990-е годы в России и в США спорные в научном отношении попытки объединить экономический и демографический подход. Тогда на основе неомальтузианской методологии была разработана структурно-демографическая теория социально-политической дестабилизации.

Один из наиболее известных современных сторонников структурно-демографической теории социально-политической дестабилизации профессор Коннектикутского университета П.В. Турчин в своём анализе украинских событий 2014 года приходит к следующим выводам: «Структурно-демографический анализ украинской политики заставляет предполагать, что мы здесь имеем дело с несостоявшимся государством. Мы находим здесь все три условия структурно-демографи-

ческого коллапса государства: обнищание населения, перепроизводство элиты и государственный фискальный кризис». Высказывания американского ученого актуальны, прежде всего, для России, куда в 2014 году прибыло не менее 925 тысяч вынужденных мигрантов.

Сходной точки зрения придерживается и С.И. Нефедов. Но он полагает, что социальные протесты и потрясения возможны только при увеличении численности населения, чего на Украине не наблюдалось. При этом остаются открытыми два важных вопроса. Не является ли так называемое перепроизводство элит, вызванным внешним влиянием и применением политических технологий? Рост числа людей с высшим образованием, полученным в Европе, многие исследователи однозначно связывают с событиями так называемой Арабской весны. А фискальный кризис зачастую является прямым следствием некритического следования рекомендациям МВФ и других финансовых институтов.

Представителям правоохранительных органов, безусловно, интересен юридический подход к исследованию миграции. При его неоспоримой важности сами сторонники данного подхода признают, что право всегда следует за явлением, а для разработки эффективного законодательства необходима координация деятельности не только юристов, но и представителей других наук. В рамках данного подхода определяется правовой статус различных категорий мигрантов, разрабатываются различные виды правовых норм и законодательных актов, обеспечивается регулирование основных прав мигрантов. В России данного подхода придерживаются В.И. Мукомель, Э.С. Паин.

Для представителей кафедры социологии и политологии логично признание безусловной важности социологического подхода. Проблемы адаптации мигрантов к новым условиям в стране пребывания нашли отражение еще в работах Ф.В. Знанецкого и У. Томаса уже в ходе Первой мировой войны и вскоре после нее. Т.Н. Юдиной в работе «Социология миграции» подчеркивается интегративная функция социологии, высказывается необходимость создания целостной специальной социологической теории миграции

и формулируются ее основные положения, а также уточняются и разрабатываются основные категории.

Социология миграции – это специальная (частная) социологическая теория. Объектом данной теории является население, вовлеченное в миграционный процесс. Миграционный процесс предполагает переход населения из одних обществ в другие. Так, польский или украинский земледельцы, переезжая на постоянное место жительства в Канаду, перестают быть частью украинского или польского общества и становятся составной частью канадского общества.

Предметом социологии миграции является динамика социальных отношений людей в границах прежних и новых социальных групп и сообществ, перемещаемых лиц в рамках прежнего и нового социумов.

Миграционный процесс с позиции социологии миграции является процессом развития, обусловленным переходом перемещенного населения к новому состоянию и включающим в себя три фазы: формирование факторов мобильности, собственно процесс перемещения мигрантов и социализацию, ресоциализацию и адаптацию на новом месте жительства.

Мигранты в социологическом понимании — это социальные группы, члены которых осознают себя целостным субъектом поведения на новом месте жительства и обладают чувством групповой солидарности.

Миграционные процессы составляют один из видов социальной мобильности — миграционную мобильность.

Миграционная мобильность есть переход индивидов и социальных групп из одних словес в другие в результате смены ими места жительства.

К числу главных проблем миграционной мобильности относятся следующие: направление и интенсивность миграционной мобильности лиц разного социального статуса, изменение их трудовой биографин, мера заданности этих перемещений социальным происхождением, образованием, национальностью и другими факторами, степень «наследуемости» социальных ролей мигрантов в зависимости от территорий приема.

Предмет социологии миграции включает описание социальной функции общества по

воспроизводству непосредственной жизни субъектов миграционных процессов. Человеческие индивиды и социальные группы реализуют свои социальные интересы в результате смены места жительства.

Социология миграции как специальная социологическая теория дает новые подходы к изучению социальной структуры общества, позволяет дать описание:

- социально-демографической и социально-профессиональной ситуации в отдельных регионах под воздействием миграционных процессов;
- формирования новых социальных групп и общностей; возможных последствий миграции в социальной сфере;
- влияния миграции на социальную стратификацию и социальную мобильность; смены ролевых установок мигрантов и их поведенческих характеристик в подходах к разрешению конфликтов.

Социологическая теория миграции обеспечивает комплексное, компаративное изучение объекта с учетом полисубъектности данного социального феномена. Она представляет собой знание со сложной внутренней структурой, наличием различных уровней, направлений и тенденций в развитии ее предмета. В данной системе знания выделяются три уровня его организации: теоретический, конкретно-социологический и социоинженерный.

Возможности социологии миграции и политических наук позволяют выявить и описать новый вид миграции – индуцированную миграцию, которая не является ни вынужденной, ни добровольной. Ее источниками являются политические технологии, религиозные и политические идеологии, информационные и гибридные войны. К числу субъектов индуцирования миграционных процессов следует отнести прежде всего группы давления. Они не стремятся к захвату, использованию и удержанию политической власти, но заинтересованы во влиянии на власть при избегании ответственности. Кроме того, индуцировать миграционные процессы способны группы защиты интересов, которые также прямо не стремятся ни к обладанию политической властью, ни к оказанию влияния на органы власти.

Самым положительным примером индуцированной миграции можно с уверенностью считать миграцию в иннограды, наукограды и технопарки. В городе Тронхейме, в Норвегии, существует Академия наук. Для небольшого северного города в нем очень яркая и насыщенная культурная жизнь. Театры, фестивали, конкурсы и концерты создают неожиданный для холодной северной страны культурный климат.

Интересны примеры городов Остенде, Лейдена и Эйндховена. Созданная в данных городах среда инноградов и технопарков создает условия для джентрификации городских поселений. Термин «Социология миграции» введен в научный оборот Рут Гласс в начале 1960-х годов. Адекватного аналога в современном русском языке не имеет. Джентрификация (англ. *gentrification*) в узком смысле — процесс обновления строений в бедных городских кварталах согласно программе запланированной реконструкции либо в результате решений, принимаемых профессионалами и управляющими, приводящий к изменению в социальной структуре города (агломерации, населенного пункта).

Этот процесс отдельными исследователями, прежде всего, социологами, называется также городской рециркуляцией. В узком смысле термин «городская рециркуляция» означает перестройку фабричных и заводских кварталов в жилые при условии создания всей необходимой инфраструктуры.

В широком смысле джентрификация — это комплексное изменение городской среды, происходящее в результате переселения состоятельных граждан в те районы города, которые ранее были либо заселены представителями низших классов, либо находились в состоянии упадка и представляли собой заброшенную промышленную зону.

С новыми жильцами в районе меняется социальная структура, растёт стоимость недвижимости и именно это в итоге выталкивает старожилов, которые больше не могут позволить себе жизнь в районе.

При этом от внимания зарубежных социологов ускользают процессы, противополож-

ные джентрификации. Куда мигрируют вытесненные из подвергшихся джентрификации районов их прежние жители?

В ряде городов Южно-Африканской Республики жители бедных пригородов захватили ряд зданий в престижных районах и фактически вытеснили оттуда прежнее население. Эти процессы пока не находят адекватного отражения в работах социологов, до настоящего времени не сформирована даже эмпирическая база исследований.

Спорным остается российский проект индуцированной внутренней миграции. Данный проект основан на идеологии книги С. Мегрэ (Пузакова) «Звенящие кедры России». Странники данного проекта планируют существенное изменение социальной структуры российского общества путем целенаправленного создания сети экологических поселений. Новые экологические поселения призваны стать центрами науки, искусств, ремесел и формирования нового образа жизни.

Таким образом, разработка социологии миграции как специальной социологической теории является важной задачей как научного сообщества, так и специалистов из числа представителей правоохранительных органов.

Без глубокого изучения миграционных процессов социологами и политологами невозможно своевременно и эффективно разрабатывать и совершенствовать законодательство о мигрантах.

Без соответствующего современному уровню законодательства невозможна эффективная работа по предотвращению преступлений, в том числе в сфере миграции. Уровень современных политических технологий, теорий и практик личностного роста, а также исследований в сфере мотивации позволяет в теории управлять миграционными процессами и разработать соответствующую технологию.

Для управления глобальными миграционными процессами необходимо международное сотрудничество, обмен опытом, теориями, технологиями, практическими разработками и компетенциями.

УДК 342

VLADIMIR CHERVONUK,
Professor of constitutional and
municipal law of the Moscow University
The Ministry of internal Affairs of Russia of a name of V. Kikot
doctor of legal Sciences, professor

IRREGULAR MIGRATION AND THE POSSIBILITIES OF APPLYING CELERANT PROCEDURES: INNOVATIVE MECHANISMS TO ENSURE THE CONSTITUTIONAL GOALS OF THE STATE MIGRATION POLICY OF A DEMOCRATIC LEGAL STATE

Annotation. *Presents conceptual considerations of General social vostrebuemogo dominance in the system of legal regulation of migration processes means positive (regulatory) legal impact, more suited to modern conditions in the interests of Russian society and an innovative mechanism for implementation of state migration policy.*

Keywords: *methodological approaches to the legal regulation of migration processes, forensic approach to the problem of legal regulation of migration, legal regimes «hard», «soft» regulation and integrative migration, positive (regulatory) and negative (enforcement-enforcement) action of law in the field of migration, tolerantie procedures in the mechanism of legal regulation of migration, a simplified procedure for acquiring citizenship and the granting of a residence permit, international (conditional) quasigradient, Institute pending citizenship.*

ВЛАДИМИР ИВАНОВИЧ ЧЕРВОНЮК,
профессор кафедры конституционного и
муниципального права Московский университет
МВД России имени В.Я. Кикотя
доктор юридических наук, профессор

НЕРЕГУЛИРУЕМАЯ МИГРАЦИЯ И ВОЗМОЖНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ЦЕЛЕРАНТНЫХ ПРОЦЕДУР: ИННОВАЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННО ЗНАЧИМЫХ ЦЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА¹

Аннотация. *Представлено концептуальное обоснование общесоциальной востребуемости доминирования в системе правового регулирования миграционных процессов средств позитивного (регулятивного) правового воздействия, более всего отвечающего в современных условиях интересам российского общества и являющегося инновационным механизмом осуществления государственной миграционной политики.*

Ключевые слова: *методологические подходы к правовому регулированию миграционных процессов, криминалистический взгляд на проблему правового регулирования миграции, правовые режимы «жесткого», «мягкого» и интегративного регулирования миграции, позитивное (регулятивное) и негативное (охранительно-принудительное) действие права в сфере миграции, целерантные процедуры в механизме правового регулирования миграции, упрощенный порядок приобретения гражданства и предоставления вида на жительство, международное (условное) квазигражданство, институт отложенного гражданства.*

При оценке миграционных процессов, в зависимости от характера приобретаемого мигрантами статуса, почти общепризнана дифференциация всех мигрантов и соответственно миграции с точки зрения дихотомии «постоянная — сезонная», «внутренняя — внешняя», «неконтролируемая — контролируемая», «документированная — неучтенная», «нелегальная — легальная», «законная — незаконная», в границах последней выделяются отдельные ее разновидности, включая «криминальную миграцию». Такое деление, очевидно, правомерно, в определенной мере оно соответствует сложившимся реалиям. В то же время отмеченный подход не учитывает всего многообразия процессов, складывающихся в сфере миграции, соответственно не отвечает потребностям развивающейся практики.

В современном мире, где урегулированность и порядок (исключающие хаос и беспорядок) имплицитно присущие ему начала, миграционные процессы и право (как наиболее эффективный регулятор) рассматриваются как взаимосвязанные феномены, обнаруживая две линии такой связи: процессы миграции влияют на право, предопределяя тем самым его внутреннюю дифференциацию (обособление специальных нормативных комплексов); право, в силу особой значимости миграционных процессов, не остается к ним безучастным, вследствие чего в данной сфере складывается особый публично-правовой порядок.

Очевидно, что с точки зрения влияния права на миграционные процессы можно выделить следующие области миграции: (1) урегулированную правом, включая и те процессы (отношения), относительно которых национальный законодатель тем или иным образом выразил свою правовую позицию; (2) ту область миграционных процессов, которые по целому ряду объективных признаков могут и должны быть урегулированы правом, в том числе и посредством так называемого квалифицированного «молчания» законодателя. Между этими двумя сферами располагается еще одна область, которая исключает правовое регулирование (это, в частности, касается отчасти психологической адаптации мигрантов, вопросов внутренней миграции и пр.). Применение правовых средств

в этом случае не только нежелательно, но и социально вредно.

Минуло время, когда правовое регулирование в сфере миграционных процессов ограничивалось отдельными актами, преимущественно подзаконного характера. Интенсивность нормативной регламентации в данной сфере такова, что в юридических сферах стали вести речь о появлении новой «отрасли права», «комплексной отрасли права» и т.д. и т.п., необходимости принятия в данной сфере кодифицированного акта (миграционного кодекса)². Вместе с тем проблема качества правового регулирования применительно к данной области остается чрезвычайно актуальной. Именно в данном контексте целесообразно вести речь о неурегулированной миграции — тех миграционных процессах, которые не стали объектом регулирования либо требуют качественно иных (инновационных) механизмов регуляции.

Проблема нерегулируемой миграции стала предметом практического обсуждения в международной практике, вследствие чего в последние годы в международно-правовой (национальной юридической лексике реже) распространенным стал термин — «нерегулируемая миграция» (*irregular migration*). Данным термином (по одной из версий, он введен в обиход Международной организацией миграции) стали обозначать ту область миграции (главным образом незаконной), которая оставалась вне внешнего контроля со стороны государства. Согласно иному подходу неурегулированная миграция происходит под воздействием внутренних факторов, без регуливающей роли внешнего фактора в виде государственного регулирования прямого или косвенного. Представляется, что понятием нерегулируемой миграции следует охватывать оба ее аспекты — и внешний, и внутренний. Отсюда по своему содержанию сфера нерегулируемой миграции неоднородна и может пребывать в различном отношении к праву: а) охватывает те процессы, которые, как правило, находятся вне досягаемости права, но требуют правовой регуляции; а) быть частично урегулированной правом или в силу чрезмерной избыточности нормативно-правовой регуляции требует дерегулирования; в) тем или иным образом подвергнута нормативно-юридической регламента-

ции однако по своим особенностям требует применения принципиально иных средств правового регулирования. Соответственно данная сфера предполагает и те ситуации, которые связаны с первоначальными и последующими пробелами в правовом регулировании миграционных процессов. Такой подход к пониманию нерегулируемой миграции существенно отличается от принятого в теории и в практической политике.

Как представляется, в современных условиях значимость научного осмысления и практического решения проблемы нерегулируемой миграции обусловлена рядом обстоятельств фундаментального характера: а) нерегулируемая миграция, является предпосылкой нелегальной и незаконной миграции и, как это подтверждено практикой, «есть следствие ненадлежащим образом урегулированной трудовой миграции», порождающей скрытую от государственного контроля теневую миграцию³; б) с нерегулируемой миграцией связано появление на территории государства лиц с т.н. неопределенным правовым статусом, что всегда нежелательно не только для носителей данного титула — мигрантов, но и для государства, которое в этой ситуации не может эффективно исполнить свои конституционные и международные обязательства по защите прав и свобод этой категории иностранцев, законно пребывающих на его территории; в) неурегулированность тех или иных миграционных процессов не связывает субъектов миграционных отношений — публичных должностных лиц, работодателей, физических и юридических лиц, выступающих в качестве принимающей иностранцев стороны, юридически определенными обязанностями и ответственностью, создавая тем самым благоприятные условия для коррупционного поведения⁴; г) в структуре общих миграционных процессов нерегулируемая миграция доминирует и уже по этой причине должна стать объектом пристального внимания государства, определять характер осуществляемой им миграционной политики.

Объем, характер, интенсивность правового регулирования миграционных процессов предопределен содержанием государственной миграционной политики. Понятно, что если государство придерживается в данном вопросе политики «закрытых дверей» по отно-

шению к мигрантам (как, к примеру, в странах Европейского Союза), то сфера правового регулирования напрямую будет отвечать данному подходу. С точки зрения иной государственной идеологии, меняется объем и характер правовой регуляции.

В зависимости от целого ряда взаимосвязанных факторов, не в последнюю очередь, от наличия или отсутствия эффективного государства, может применяться тот или иной правовой режим (модель правового регулирования) к регулированию миграционных процессов. В частности, в зависимости от соотношения в правовом регулировании миграционных процессов публичных и частных интересов следует различать три разновидности правовых режимов:

- (1) правовой режим жесткой миграционной политики, ориентированной на резкое сокращение притока мигрантов на территорию государства и обусловленный явным приоритетом (доминированием) публичного (государственного) интереса над частным, или интересами мигрантов;
- (2) режим «мягкой» миграционной политики и соответствующего ей характера регуляции, предполагающей интерпретацию в национальной правовой политике и юридической практике норм и принципов международных конвенций в интересах статуса мигрантов;
- (3) режим интегративной миграционной политики, основывающийся на принципе разумного сочетания публичных и частных интересов, защиты прав человека и соблюдения национальных интересов⁵; применяющие такой правовой режим государства одновременно не отказываются от исполнения международных обязательств, обеспечивая в то же время стабильный уровень миграции на своей территории.

Характер присутствия права в сфере миграционных потоков зависит от содержания миграционных процессов и, соответственно, от целей миграционной политики государства.

Потенциально в сфере миграции можно выделить две составляющие: а) нежелательные миграционные процессы и б) желательные. Понятно поэтому, что применение правового инструментария в данном случае должно быть дифференцированным.

Очевидно, несмотря на то обстоятельство, что в условиях глобализации миграция приняла необратимый и, в значительной мере, неконтролируемый характер, противодействие нежелательным миграционным процессам имеет вполне определенный контекст: государство, посредством охранительного потенциала права, используя собственную принудительно-охранительную мощь, призвано создать заслон распространению нежелательных для государства миграционных процессов. Таким образом, речь идет о правовом регулировании, ограничивающем возможное проявление нежелательной (деструктивной) активности мигрантов или о «*негативном*» правовом регулировании — т.е. об охранительном действии права. Применительно к правовому регулированию желательных процессов, напротив, речь идет о стимулировании позитивной (конструктивной) правовой активности мигрантов, а следовательно, о «*позитивном*» правовом регулировании, основывающемся на регулятивном действии права.

Как показывает исследование проблемы, сфера негативного правового регулирования, при всей сложности объекта регулирования, является доминирующей в структуре как международного, так и национального права, отличается сложившимися нормативными комплексам наднационального и внутригосударственного характера, наличием более или менее эффективных контрольных механизмов.

В частности, применительно к данной сфере регламентация миграционных процессов осуществляется посредством множества конвенциональных норм, в частности, содержащихся в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.⁶, в Протоколе против незаконного ввоза мигрантов на суше, море и воздуху к Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г., признающей право государств на принятие мер по противодействию незаконной миграции, регулированию въезда иностранцев и условий их пребывания; в Соглашении о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией 1988 г.; в реадмиссионных соглашениях и двусторонних договорах о сотрудничестве по пограничным вопросам, а равно в правовых позициях Европейского суда по правам человека, выраженных, к примеру, в постановлениях по

делу «Бельджуди (Beldjoudi) против Франции», по делу «Беррехаб (Berrehab) против Нидерландов», по делу «Мустахим (Moustaguim) против Бельгии» и др.

На внутригосударственном уровне действуют комплексы норм охранительно-принудительного свойства, ограничивающих: а) въезд в Российскую Федерацию отдельных категорий иностранных граждан и выезд иностранных граждан из Российской Федерации, например до отбытия (исполнения) наказания и др.; б) отдельные права временно и постоянно проживающих в Российской Федерации иностранных граждан (квотирование, аннулирование разрешения на временное проживание, вида на жительство, принятие решения о нежелательности пребывания иностранного гражданина в РФ и др.); в) передвижение иностранных граждан в пределах Российской Федерации (разрешительный порядок посещения отдельных территорий); г) трудовую деятельность иностранных граждан (ограничение допуска к деятельности и замещению должностей на основании федерального закона, отказ в выдаче разрешения на работу и др. И хотя существуют проблемы с осуществлением такого рода норм, однако правовое регулирование в целом отвечает потребностям обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Это также комплекс охранительно-принудительных норм разноотраслевого характера, предусматривающих ограничения на въезд, пребывание (проживание), трудовую деятельность или транзитный проезд через территорию Российской Федерации в отношении законодательно определенной группы лиц. Прежде всего это касается лиц, выступающих за насильственное изменение конституционного строя РФ, представляющих угрозу ее безопасности, подвергавшихся депортации или выдворению за пределы страны, переданных иностранному государству в порядке реадмиссии во время предыдущего пребывания, а равно тех иностранных граждан, которые имеют неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленных преступлений на территории РФ, в отношении которых принято решение о нежелательности пребывания на территории РФ и некоторых др.⁷

Что касается вопроса о правовом регулировании желательных для государства миграционных потоков, то данный вопрос, без преувеличения можно сказать, остается открытым. На практике продолжает господствовать предубеждение, в соответствии с которым миграционные процессы рассматри-

ваются исключительно как «один из ключевых факторов угрозы национальной безопасности»⁸. В доктрине доминирует криминалистический взгляд на проблему, согласно которому решение проблемы упорядоченности миграционных процессов видится преимущественно в применении охранительно-принудительного потенциала права. По этой версии, борьба с нелегальной миграцией (мыслимой исключительно как незаконная миграция) предполагает исключительно или преимущественно усиление принудительно-охранительной мощи государства. Как образно выразился один из участников конференции (профессор С.В. Иванцов), «регулирование миграционных процессов в стране в том числе требует и использования «пряника», очевидно будучи при этом убежденным в том, что «кнут» есть главное средство в поддержании публично-правового порядка в данной сфере⁹. Однако если бы «кнут» действительно был «чудодейственным» средством, то решение проблемы значительно бы упростилось¹⁰.

Оценка действительной природы права, понимания истинного назначения демократического правового государства в современных условиях позволяет презюмировать, что в сфере правового регулирования миграционных процессов, должно безусловно доминировать «позитивное» регулирование. Такой вывод в полной мере соответствует современной государственной миграционной политике и действительным потребностям российского общества (впрочем, как и всякого другого государства), в своей основе базируется на тенденциях и закономерностях функционирования государственности в условиях глобального развития (отличного от понимания глобализации)¹¹.

В контексте отмеченной презумпции, в новейших условиях иммиграция используется как важный ресурс не только демографического, но и экономического, цивилизационного и культурного развития, фактор общественного прогресса. Вследствие этого Российская Федерация, как и большинство развитых государств современного мира, осуществляет политику активного привлечения в национальную экономику высококвалифицированных и квалифицированных мигрантов. Сделанный в статье В.В. Путина «Со-

циальная политика. Строительство справедливости для России» вывод «о необходимости обеспечения ежегодного миграционного притока на уровне 300 тыс. чел., в том числе путем привлечения перспективных, экономически активных, молодых соотечественников»¹², довольно точно отражает отмеченную выше тенденцию мирового миграционного процесса.

Представляется, что отмеченным новым вызовам миграционных процессов в Российской Федерации должно соответствовать применение модели «позитивного» правового регулирования, предполагающей, в свою очередь, использование особого инструментария права. Неадекватный выбор законодателем правовых средств регуляции порождает эффект бумеранга, как это случилось, к примеру, с системой квотирования, которая, по справедливому утверждению председателя комитета Государственной Думы Федерального Собрания РФ по безопасности и противодействию коррупции И. Яровой, «себя не оправдала. Она породила больше проблем, нежели их решений, создав теневые механизмы в экономике, криминальные проявления».

В механизме позитивного правового регулирования миграции в новейших условиях роль одного из инновационных инструментов регуляции может выполнить применение целерантных, или упрощенных процедур¹³. Такой вывод в полной мере согласуется с определенными Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. (утв. Указом Президента РФ от 13 июня 2012 г.).

Так, в области создания для соотечественников, проживающих за рубежом, эмигрантов и отдельных категорий иностранных граждан условий и стимулов для переселения в Российскую Федерацию на постоянное место жительства предполагается введение ускоренного (упрощенного) порядка получения гражданства Российской Федерации лицами, имеющими вид на жительство и являющимися предпринимателями, инвесторами, квалифицированными специалистами и членами их семей, а также выпускниками российских образовательных учреждений про-

фессионального образования (подпункт «а» пункта 24 Концепции).

Отчасти это положение Концепции реализовано в Федеральном законе от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 23.06.2014 № 157-ФЗ и 31.12.2014 № 507-ФЗ)¹⁴ посредством введения существующего в целом ряде экономически преуспевающих государств т.н. «экономического гражданства» (п. «е», «ж», «з» и «и» ч. 2 ст. 14).

Это также законодательное признание института «отложенного» гражданства, суть которого заключается в предоставлении российского гражданства определенной категории иностранных граждан, не требуя при этом от них отказа от гражданства государства-принадлежности

Кроме того, целесообразно обсуждение и применение в практике стран СНГ и иных межгосударственных образований с участием Российской Федерации применяемого в странах Евросоюза т.н. международного квазигражданства, или условного гражданства (А.А. Галушкин). Предоставление иностранным гражданам данного титула наделяет их правом безвизового въезда в другие государства, а равно избирательными правами при проведении муниципальных выборов по месту их постоянного проживания (действующее российское законодательство связывает такую возможность с заключенным с государством-принадлежности такого лица международным договором).

Это также предоставление, по опыту некоторых зарубежных стран¹⁵, в обычном и упрощенном порядке вида на жительство для определенных категорий иностранных граждан.

В частности, в целях создания условий для скорейшего обустройства лиц указанной категории, проживавших на территории Донецкой и Луганской областей, получивших временное убежище в Российской Федерации и пожелавших остаться в России на постоянное проживание с сохранением гражданства Украины, Федеральным законом от 20 апреля 2014 г. № 74-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹⁶, статья 8 указанного За-

кона дополнена частью 1.1, согласно которой, в отношении данной категории иностранцев предусматривается возможность предоставления вида на жительство по упрощенным основаниям, аналогичным участникам Государственной программы переселения соотечественников, проживающих за рубежом, — без получения разрешения на временное проживание, а также без подтверждения наличия жилого помещения и законного источника средств к существованию, как предусмотрено п. 23 «Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации», утвержденного приказом ФМС России от 22 апреля 2013 г. № 21.

Концепция прямо закрепляет применение упрощенных процедур в области разработки дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы; упрощение правил въезда и пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан, прибывающих в деловых целях; упрощение въезда и снятие ограничений для осуществления трудовой деятельности и обучения членов семей иностранных работников, заключивших долгосрочные трудовые контракты; упрощение порядка въезда, выезда и пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан, участвующих в инвестиционной и предпринимательской деятельности.

Реализация отмеченных концептуальных положений находит прямое отражение в законодательной политике Российского государства. В частности, с 1 января 2015 года вступил в силу Федеральный закон от 24 ноября 2014 г. № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹⁷ и отдельные законодательные акты Российской Федерации», предусматривающий предоставление юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям права привлекать к трудовой деятельности иностранных граждан, въезжающих в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, на основании патента.

Это также Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 519-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской

Федерации в связи с принятием Федерального закона «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»¹⁸ предусмотрел право работодателей, признаваемых резидентами Территорий опережающего развития, привлекать и использовать иностранных граждан для осуществления трудовой деятельности на этих территориях без получения на то разрешения. Правовым основанием для этого является новая редакция ст. 351 Трудового кодекса РФ.

Законодательное введение упрощенных процедур предполагается также в области содействия развитию внутренней миграции граждан Российской Федерации, в сфере содействия образовательной (учебной) миграции в Российскую Федерацию и поддержки академической мобильности и др.

Изучение новейших законодательных тенденций указывает на то, что упрощенные процедуры российский законодатель использует в том числе из гуманитарных соображений, соотносясь при этом с общепризнанными нормами и принципами международного гуманитарного права. Именно эта мотивация положена в основу Федерального закона от 20 апреля 2014 г. № 74-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»¹⁹, в соответствии с которым «в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке без соблюдения условий, предусмотренных пунктами «а», «в» и «д» части первой статьи 13... принимаются проживавшие на территории Донецкой и Луганской областей, вынужденно покинувшие территорию Украины в связи с вооруженным конфликтом, прибывшие в Российскую Федерацию и получившие временное убежище в Российской Федерации».

В этой же связи следует рассматривать и Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2014 г. № 690 г. «О предоставлении временного убежища гражданам Украины на территории Российской Федерации в упрощенном порядке»²⁰.

¹ Here it is necessary to make a reservation: matters concerning the so-called internal migration, appear to be regulated primarily labour standards, civil and administrative law and in most cases are not linked, as is typical of external migration, the effect of migration legislation

² Analysis of the problem see: Cervonic V.I. the Structure of law: regularities of formation and development (nine editions). The fourth issue. Paratrike in the structure of domestic law // Bulletin of Moscow University of the MIA of Russia. 2014. No. 4. P. 156161.

³ According to official data, due to inadequate legal regulation annually in the country from 3 to 5 million foreign citizens engaged in labor activity without a special permit.

⁴ So, the phenomenon of so-called «rubber apartments» was due to the omissions of legal regulation: housing legislation did not provide for restrictions on the number of possible registrations of foreign nationals at the same registered address. Or, for example, the absence of a legally established order of attraction of foreign workers for personal, household and other purposes on the basis of patents raises a number of problems for both the workers themselves and the public authorities to safeguard the rights of migrants.

⁵ An example of such a combination of interests of migrants and the Russian state may be, as follows from the Explanatory note to the draft Federal law «On amendments and additions to the Federal law of 25 July 2002 № 115-FZ «On legal status of foreign citizens in the Russian Federation» and Federal law of may 31, 2002 № 62-FZ «On citizenship of the Russian Federation», the legislative authorization to the citizens of Donetsk and Luhansk oblasts (Ukraine) at the stage of seeking the refugee status or temporary asylum legislative authorization to work in Russia without obtaining a permit, all employers, regardless of whether the employer or customer of works (services) permission to attract and use foreign workers.

This legislative Novella would: first, foreign citizens to provide for themselves independently and to quickly adapt to new living conditions, preventing demoralization, regardless of the possible for objective reasons, the delay in the granting of refugee status; secondly, it is possible to significantly reduce the burden on the budget associated with compensation policies for these categories of persons and the provision of social assistance to those in need.

⁶ For example, in accordance with article 19 («the Concept of innocent passage») of the Convention, the passage of a foreign vessel is considered disturbing the peace, good order or security of the coastal state if in the territorial sea it shall embark or disembark any person, contrary to immigration laws and regulations of the coastal state.

⁷ On the question of the constitutionality of such restrictions, see: V.D. Zorkin Threats to international and national security and restrictions on human rights in the practice of constitutional justice // the Russian justice. 2006. No. 2.

⁸ See, in particular: report of the Commissioner for human rights in the Russian Federation for 2014. M., 2015. P. 6.

⁹ Strictly speaking, the «stick» and «carrot» in the system of legal regulation are not the only regulators; in legal language specific ways of legal regulation, defined as constraints and incentives (so-called incentive norms); in the mechanism of legal regulation as they apply subsidiary tools along with the

«classic» (main) ways of legal regulation permitted, positive obyazyvaniyu and prohibitions. From this position the positive regulation (including the regulation of migration processes) does not exclude, but implies in certain doses, and use a «carrot» and «stick.» In turn, the sphere of action of law enforcement is not free from incentive funds regulation (incentives), including when using the tools of criminal law. In relation to the legal regulation of migration processes, the art of the legislator consists in that, in the context of the objectives of the state migration policy to introduce in the law design the most rational combination of the whole Arsenal of means of regulation. Marked doctrinal position is also the most important construct modern and efficient state.

¹⁰ Marked the approach to the assessment of the legal Toolkit, hence the possibilities of the state itself, as is proved in General jurisprudence, is a common one, is based on a purely positivist law, which is very specific interprets the patterns of operation of law, its sources, the General social value the relationship with the state, ultimately, the actual force of law, only (in this version) is derived from the state (see: Gaiman (Cervonic) the right. Methodological analysis. M., 1992; V.I. Cervonic The mechanism and regularities of creation of law (positive law) in modern Russia: legal construction and legal reality (six editions). Issue 3. Socio-humanistic conception of law as a methodological basis of the formation of the legislative will // Bulletin of Moscow University of the MIA of Russia. 2012. No. 11; aka: Profobrazovanie, legislative interests, legislative, technology and engineering: the problem of interconnections in the context of contemporary social conception of law // Legal technique. 2012. No. 6. S. 614631).

¹¹ See: The V.I. Cervonic State, law, globalization // State and law. 2004. No. 8. P. 7381; aka: Theory of state and law. Textbook for universities. Moscow: INFRA-M, 2009. S. 687693.

¹² See: www.putin-itogi.ru 13.02.2012.

¹³ According to the official data, simplifying the process of migration registration of foreign citizens, the Federal law from 2007, No. FZ «On migration registration of foreign citizens and persons without citizenship in the Russian Federation» allowed out of the shadow from 1.5 to 2 million illegal labor migrants (see: M.H. Yusupov Illegal migration in post-Soviet Russia: ethno-political syndrome // Issues of national and Federal relations. 2012. No. 4. P. 176184).

¹⁴ See: The collection of RF legislation. 2002. No. 22. PT. 2031.

¹⁵ Under current Code rules on the entry and stay of foreigners and right of asylum of the French Republic used two models of a residence permit: (a) for a period of 1 year with possibility of renewal, and b) for a period of 10 years without further renewal and subject: signing a foreign national so-called integration contract, mastering the basics of the French language and French civilization. It is noteworthy that in Germany, the Law on the foreigners in the earlier version included provisions that contain four types of permission regarding stay in the country: a) residence permit, b) the right to stay in) the bounded right to stay and d) limited right to stay. With regard to the current German immigration law, it provides for two types of permits to enter and stay in Germany: a) a permission to stay and b) a residence permit.

¹⁶ See: The collection of RF legislation. 2014. № 16. PT. 1831.

¹⁷ See: The collection of RF legislation. 2014. № 48. PT. 6638.

¹⁸ See: The collection of RF legislation. 2015. № 1 (part I). PT. 72.

¹⁹ In this article is based on lecture of the author at the international scientific-practical conference «World migration processes and the prevention of the crimes connected with illegal migration of citizens» (Moscow, June 25, 2015).

²⁰ See: The collection of RF legislation. 2014. № 30 (part II). PT.4326.

¹ Здесь необходимо сделать оговорку: вопросы, касающиеся т.н. внутренней миграции, как представляется, являются предметом регулирования преимущественно норм трудового, гражданского, административного права и в большинстве случаев не связаны, как это характерно для внешней миграции, действием миграционного законодательства

² Анализ проблемы см.: Червонюк В.И. Структура права: закономерности формирования и развития (в девяти выпусках). Выпуск четвертый. Параотрасли в структуре отечественного права // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 4. С. 156161.

³ По официальным данным, вследствие ненадлежащего правового регулирования ежегодно в стране от 3 до 5 млн иностранных граждан осуществляют трудовую деятельность, не имея на то специального разрешения.

⁴ Так, феномен т.н. «резиновых квартир» был обусловлен пробельностью правового регулирования: жилищное законодательство не предусматривало ограничения относительно количества возможных регистраций иностранных граждан по одному юридическому адресу. Или, к примеру, отсутствие законодательно установленного порядка привлечения физическими лицами иностранных работников для личных, домашних и иных нужд на основании патентов порождает ряд проблем как для самих работников, так и публичных властей, призванных гарантировать права мигрантов.

⁵ Примером такого сочетания интересов мигрантов и Российского государства может стать, как следует из Пояснительной записки к проекту Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», законодательное разрешение гражданам Донецкой и Луганской областей (Украина) уже на стадии обращения с ходатайством о предоставлении статуса беженца либо временного убежища законодательное разрешение работать им в России без получения разрешения на работу у любых работодателей, а также независимо от наличия у работодателя или заказчика работ (услуг) разрешения на привлечение и использование иностранных работников. Такая законодательная новелла позволила бы: во-первых, иностранным гражданам обеспечивать себя самостоятельно и быстрее адаптироваться к новым условиям проживания, не допуская деморализации, независимо от возможной по объективным причинам за-

держки в предоставлении статуса беженца; во-вторых, значительно уменьшить возможную нагрузку на бюджет, связанную с компенсацией проживания лиц указанной категории и предоставлением социальной помощи нуждающимся в ней.

⁶ К примеру, в соответствии со ст. 19 («Понятие мирного прохода») Конвенции проход иностранного судна считается нарушающим мир, добрый порядок или безопасность прибрежного государства, если в территориальном море оно осуществляет посадку или высадку любого лица, вопреки иммиграционным законам и правилам прибрежного государства.

⁷ По вопросу о конституционности таких ограничений см.: Зорькин В.Д. Угрозы международной и национальной безопасности и ограничения прав человека в практике конституционного правосудия // Российской правосудие. 2006. № 2.

⁸ См., в частности: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2014 год. М., 2015. С. 6.

⁹ Строго говоря, «кнут» и «пряник» в системе правовой регуляции не являются единственными регуляторами; на юридическом языке это специфические способы правового регулирования, квалифицируемые как ограничения и стимулы (т.н. поощрительные нормы); в механизме правового регулирования они применяются как субсидарные инструменты наряду с «классическими» (основными) способами правового регулирования дозволениями, позитивными обязываниями и запретами. С рассматриваемых позиций позитивное регулирование (включая и сферу регулирования миграционных процессов) не исключает, а предполагает в определенных дозах применение и «пряника», и «кнута». В свою очередь, сфера охранительного действия права не свободна от поощрительных средств регуляции (стимулов), в том числе и при использовании средств уголовно-правового воздействия. Применительно к правовому регулированию миграционных процессов искусство законодателя как раз и заключается в том, чтобы в контексте целей государственной миграционной политики представить в законе конструкцию наиболее рационального сочетания всего арсенала средств регуляции. Отмеченное доктринальное положение одновременно является и важнейшим конструктом современного эффективного государства.

¹⁰ Отмеченный подход к оценке возможностей правового инструментария, отсюда и возможностей самого государства, как это доказано в общей юриспруденции, является достаточно распространенным, основывается на сугубо позитивистском правопонимании, которое весьма специфично интерпретирует закономерности действия права, его источники, общесоциальную ценность, связь с государством, в конечном счете, собственно силу права, исключительно (по данной версии) производную от государства (подробнее см.: Гойман (Червонюк) Действие права. Методологический анализ. М., 1992; Червонюк В.И. Механизм и закономерности правообразования (действия позитивного права) в современной России: юридическая конструкция и правовая

реальность (в шести выпусках). Выпуск 3. Социогуманитарная концепция права как методологическое основание формирования законодательной воли // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 11; Он же: Правообразование, правообразующие интересы, законодательные технологии и техника: проблема взаимосвязей в контексте современной социогуманитарной концепции права // Юридическая техника. 2012. № 6. С. 614631).

¹¹ См.: Червонюк В.И. Государство, право глобализация // Государство и право. 2004. № 8. С. 73–81; Он же: Теория государства и права. Учебник для вузов. М.: Инфра-М, 2009. С. 687–693.

¹² См.: www.putin-itogi.ru 13.02.2012.

¹³ Так, по официальным данным, упрощение способа постановки на миграционный учет иностранных граждан, введенное Федеральным законом от 2007 г. № ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», позволило вывести из тени от 1.5 до 2 млн незаконных трудовых мигрантов (см.: Юсупов М.Х. Незаконная миграция в постсоветский России: этнополитический синдром // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2012. № 4. С. 176184).

¹⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

¹⁵ Согласно действующему Кодексу правил о въезде и пребывании иностранцев и права на убежище Французской Республики применяются две модели вида на жительство: а) сроком на 1 год с возможностью возобновления и б) сроком на 10 лет без дальнейшего его продления и при условии: подписания иностранным гражданином т.н. интеграционного контракта, овладения основами французского языка и французской цивилизации.

Примечательно, что в ФРГ Закон об иностранцах в ранее действовавшей редакции включал положения, содержащие четыре вида разрешения относительно пребывания на территории страны: а) вид на жительство, б) право на пребывание, в) полуограниченное право на пребывание и г) ограниченное право на пребывание. Что касается действующего немецкого иммиграционного законодательства, то оно предусматривает два вида разрешений на въезд и пребывание на территории Германии: а) разрешение на нахождение и б) вид на жительство.

¹⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2014. № 16. Ст. 1831.

¹⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2014. № 48. Ст. 6638.

¹⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2015. № 1 (ч. I). Ст. 72.

¹⁹ В основу статьи положено выступление автора на международной научно-практической конференции «Мировые миграционные процессы и предупреждение преступлений, связанных с незаконной миграцией граждан» (Москва, 25 июня 2015 г.).

²⁰ См.: СЗ РФ. 2014. № 30 (часть II). Ст. 4326.

УДК 343

LARISA BELYANSKAYA,

Senior Lecturer of the Department of Constitutional and Municipal Law at Moscow University of Russian Interior Ministry
Russian by the name V. Kikot,
Candidate of Law

IGOR GLEBOV,

Professor of Constitutional and Municipal Law at Moscow University Russian Interior Ministry by the name of V. Kikot,
Honored Lawyer of the Russian Federation,
Doctor of Law, Professor

FREEDOM OF MIGRATION AND COMMUNICATION AS A CONSTITUTIONAL ISSUE OF OUR TIME

Annotation. This article discusses the problem of the present constitutional issues related to freedom of migration and communication. This article analyzes the measures of state regulation of labor migration with the aim of drawing their positive experience in the regulation of migration flows of the Russian Federation.

Keywords: labor migration, public-legal regulation of migration processes, quotas, migrants, migration growth, highly skilled professionals.

ЛАРИСА ИГОРЕВНА БЕЛЯНСКАЯ,

старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук

ИГОРЬ НИКОЛАЕВИЧ ГЛЕБОВ,

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

СВОБОДА МИГРАЦИИ И КОММУНИКАЦИИ КАК КОНСТИТУЦИОННАЯ ПРОБЛЕМА СОВРЕМЕННОСТИ

Аннотация: В статье рассматриваются конституционная проблема современности вопросы, связанные со свободой миграции и коммуникации. В данной статье проведен анализ мер государственно-правового регулирования процессов трудовой миграции с целью заимствования их положительного опыта в сфере регулирования миграционных потоков Российской Федерации.

Ключевые слова: трудовая миграция, государственно-правовое регулирование миграционных процессов, квотирование, мигранты, миграционный прирост, высококвалифицированные специалисты.

Следует признать, что абсолютной свободы личности не существует, тем более в сферах миграции и коммуникации. Она объективно ограничена требованиями безопасности, именно поэтому законотворчество вынуждено пульсировать

между свободой и неволей. Многообразие современных вызовов безопасности и стремительное развитие технологий создает как новые возможности, так и проблемы контроля передвижения, коммуникации личности, как внутри страны, так и за ее пределами. Необ-

ходимость контроля и конституционные гарантии свобод и прав человека – вот та дилемма, которая встает перед юридической мыслью в процессе совершенствования как миграционного, так и информационного права.

В современных условиях неупорядоченный и гипертрофированный контроль легко может перерасти в недопустимое вмешательство в частную жизнь, в том числе быть использован для того, чтобы опорочить честь и доброе имя. Везде и всюду камеры, микрофоны, слежка, наблюдение. Частная и государственная бюрократия по всякому поводу и без повода опрашивает, записывает, документирует. Миллионы людей публикуют в интернете самые сокровенные подробности своей и чужой личной жизни. В современном информационном обществе незаконный оборот личной информации может стать страшнее любых тоталитарных кошмаров.

Порой представляется, что все люди теперь стали узниками всемирного паноптикума, где никто не может ничего скрыть. Чем больше кто-то пытается что-то утаить, тем сильнее это выуживают. Любая личная тайна может всплыть в самый неподходящий момент и в самом необычном месте. Порою думается, что современная концепция неприкосновенности частной жизни устарела столь же стремительно, как развивались новые технологии.

Казалось бы, здорово, киберпространство естественным образом ведёт общество к идеалу – честности и открытости. Ведь честным скрывать нечего. Какие могут быть личные тайны у добропорядочных людей. Но, к сожалению, общество не идеально. Зависть, ненависть и другие формы зла способны легко обратить личную информацию во вред человеку. Даже оглашение обычных сведений, скажем, о состоянии здоровья мигрирующего человека, не всегда безобидно, а при определенных обстоятельствах – может быть просто убийственным. Обладание личной информацией о многих людях, а тем более обо всех, необходимо и полезно для планомерного развития и процветания общества, но в злых руках преступника информация способна превратиться в страшное оружие, огромной разрушительной силы. С развитием современного киберпространства и информационных технологий теряется смысл пы-

таться изо всех сил хранить свои секреты. Не менее важно научиться предотвращать злоупотребления информацией, затрагивающей конституционные свободы личности¹.

В миграционном законодательстве нет нужды противопоставлять скрытность (приватность) открытости, а тем более, не следует противопоставлять частное и общественное. В миграционной сфере нет общеобязательной идеологии, которая могла бы убедительно, а главное, ненасильственно разрешить противоречие между эгоизмом и коллективизмом. В миграционном праве также нет определенного решения на все случаи ограничения свободы передвижения. Но ценность материализма права состоит в том, что право имеет дело с тем, что есть. Реальность такова, что в ней сочетается всё, и правомерность информации, и злоупотребление ею слились воедино. Развитие технологии ведёт общество к тотальной открытости всего и вся. Мир уже переступил Рубикон, за которым техника может напрямую управлять разумом и волей людей, и обратного пути не предвидится. Информационная сфера становится всё сложнее и по мере ее развития, именно она будет определять успехи цивилизации.

Если ещё недавно информационное и миграционное право считались некими административно-техническими придатками в правовом регулировании, то теперь нет ни одной отрасли права, в которой бы коммуникация и миграция не заняли бы лидирующего место. В ряде случаев под их воздействием изменилось само представление о праве. Например, стали реальностью такие явления, как кибердемократия, киберсобственность и киберпреступность². Пространственная удаленность, быстрота перемещения, виртуальная идентификация личности коренным образом меняют формы и содержание правового регулирования.

Двойной императив технического прогресса — миграция и информатизация привел к радикальным и необратимым переменам в общественном сознании. Невозможность быстрого восприятия общественным правосознанием того, что можно считать частной сферой, а что общественной безопасностью. Это подчас порождает мрачные мысли некоторых конституционалистов о том, что свобода частной жизни умерла. Или наоборот, предла-

гается безропотно принять антитезу приватности – полное раскрытие сведений о себе, независимо от местонахождения³.

И действительно, при розыске преступников, выявлении носителей опасных болезней, общественные интересы требуют сбора подробнейшей информации о частной жизни людей. В финансовой сфере, в коммерции, медицине люди легко идут на контакт, забывая о конфиденциальности и неприкосновенности свободы личности, частной жизни и личной тайны.

Правозащитники и конституционалисты приложили немало усилий, чтобы защитить неприкосновенность этих свобод. Воплощением этого стремления стали международные пакты и конвенции о правах человека, статьи конституций, включая ст. 23–24 Конституции России. Несмотря на это, достоверного юридического определения частной жизни (приватности) до сих пор не существует. Есть подозрение, что его и не может быть. Невозможно дать исчерпывающий перечень обстоятельств, чтобы охватить весь смысл этого понятия на все случаи жизни. Некоторые его атрибуты легче понять от противного, с точки зрения защиты, когда посягательство (действие или бездействие) более ясно, чем охраняемый правом объект – информация.

Актуальность теме неприкосновенности частной сферы придали такие вызовы цивилизации, как терроризм и киберпреступность⁴. Есть множество других серьезных причин для того, чтобы присмотреться к юридическому будущему приватности. Одна из них – статус юридической личности в киберпространстве. Бумажный документ перестал быть главной субстанцией юридического обихода. Сбор, хранение и операции с компьютерной информацией о людях – это необратимая реальность. Российским гражданам выдаются загранпаспорта нового поколения, содержащие на электронных носителях (чипах) информацию приватного характера.

В нашей стране работа в этом направлении активизировалась с 2003 г., когда государства-члены ООН подписали так Ньюорлеанское соглашение, провозгласившее, что основным условием идентификации личности в загранпаспортах и визах должна стать

биометрия. Практически все развитые страны мира приняли свои национальные программы электронной паспортизации. США, государства Евросоюза, Китай, Индия, Сингапур, Малайзия, Япония, Мексика и другие страны успешно продвигают свои национальные проекты по созданию личных документов граждан, которые содержат электронный носитель – бесконтактный чип с энергонезависимой памятью, в который занесены персональные данные владельца и цифровая фотография его лица⁵.

Юридическая личность документируется электронными средствами не только в паспортно-визовом отношении, но и во все большем многообразии правоотношений. Однако небывалые возможности информатизации и киберпространства таят в себе не только блага, но и великие опасности, новые вызовы.оборот персональных данных в киберпространстве может быть не только добрым, но и злонамеренным. Если раньше юридическая личность преимущественно отождествлялась с бумажной справкой, то теперь личность стала виртуальной и, по-видимому, еще более незащищенной. Системы социального обеспечения, трудовая и банковская сфера повсюду в мире уже всерьез вздрогнули от виртуальных «хищений личности».

В этих условиях потребность четко знать, кто перед вами, действительно ли тот человек, за которого он себя выдает, становится особенно важной для современной правоохранительной системы. Зная это, государство обязано предпринимать необходимые меры. Возрастающие угрозы терроризма, других форм преступности и новые вызовы современности побуждают законодателя постоянно держать баланс между потребностями обеспечения безопасности и соблюдением прав человека.

В намерении вести учет граждан государства стремятся к сбору и хранению данных о естественном облике человека с использованием биометрических данных – сведениях об индивидуальных природных особенностях человека. В этом смысле весьма поучительна история паспортной системы России. Издревле личность и ее статус удостоверялась ярлыками (Ханский ярлык, 1267) и грамотами; «крестные» или «целовальные» грамоты об утверждении титула (Новгород, 1307);

«жалованные» — давались в подтверждение знатности и сословья (1315); «опасные» — для послов (1450); «беглые» — на переезд и отделение (Судебник, 1498) и др. Существовало множество разновидностей грамот, которые в те поры выполняли роль паспортов. Древние паспорта были не только на бумаге, но и на теле — клеймили «лихих людей» с глубокой древности. В Двинской грамоте 1397 г. предписывалось «всякого татя пятнати»; наибольшее число указаний о пятнании относится к XVII и XVIII векам — по указу 1637 г. предписывалось преступникам “напятнати на щеках разжегши, а в пятне написать вор”. Указом от 30 октября 1719 г. Петр I ввел “проезжие грамоты”. Лица без таких грамот признавались за “недобрых людей” или даже “прямых воров”. По Указу от 16 июля 1743 г. Правительствующий Сенат предписывал: “Отныне приезжающих из-за границы иностранных... пропускать только таких, кои иметь будут паспорта”.

Отмечая эти исторические факты, явно представляется, какую гигантскую смысловую и юридическую дистанцию проделало развитие отечественной сферы миграционного права, в частности, паспортизации: от бумажных, метрических, фотографических средств идентификации личности, ставших уже привычными, до современных биометрических и генетических способов, паспортизации личности с использованием средств инфокоммуникации.

Однако сегодня, как и прежде, существует опасение того, что права граждан могут быть поставлены в опасную зависимость от неизбежных ошибок, технических сбоев или вмешательства злоумышленников. Нельзя со стопроцентной уверенностью исключать возможности незаконных попыток сбора компьютерной информации о частной и личной жизни граждан.

Конституция России содержит императивный запрет на сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия (ч.1 ст. 24). Кроме того, органы государственной власти и местного самоуправления, обязаны обеспечить каждому доступ к документам и материалам, затрагивающим права и свободы человека (ч.2 ст. 24)⁶. Наличие конституцион-

ного императива лишь усиливает серьезность опасений, что оборот персональных данных в киберпространстве способен обесценить права человека, сделать их предметом виртуальных манипуляций.

Незаконный или ошибочный оборот в киберпространстве биометрических данных в совокупности с другими данными о человеке, о его частной, личной и семейной жизни, вообще способен уничтожить личность, перечеркнуть все ее права. Человек, предоставивший свои данные в электронную базу данных, не знает, как, где и кем эти данные будут использоваться и каковы окажутся последствия этого шага. Найти виновных за незаконные операции с персональными данными в киберпространстве тоже практически невозможно.

К сожалению, эти опасения лишь усиливаются в нашей повседневной действительности. Электронные базы персональных данных, не предназначенные для открытого пользования, сплошь и рядом разглашаются и давно уже стали предметом коммерческих операций. Компетентные органы государственной власти далеко не всегда оказываются способны противостоять противоправным проявлениям в киберпространстве.

Необходимость электронной идентификации во всех контактах личности с государственными органами, торговлей, банками, транспортом, медицинскими и социальными учреждениями таит в себе слишком много опасностей. Киберпространство не оставляет личности ничего личного. Может контролироваться всё: где человек бывает, с кем встречается, что покупает, что читает, от чего лечится. Уже сейчас технически возможно организовать тотальную слежку, фабриковать и изменять любые электронные досье по любому человеку.

Возникает искушение связать биометрический идентификатор человека с устройствами, позволяющими влиять на жизненный цикл человеческого организма. Если это станет явью, то фантастика Д. Оруэлла о тотальном контроле над личностью покажется нам доброй сказочкой. Доступ к электронным базам персональных данных, независимо от того, законно или незаконно он осуществляется, позволяет оболгать или искаженно представить любого человека по разным призна-

кам, в том числе по этническим, физиологическим или политическим. Это открывает доступ к дискриминации со стороны одних людей по отношению к другим, например, работодателей и все тех, кто предлагает и предоставляет человеку блага или исполняет наказания.

Кроме того, всеобщая электронная идентификация опасна еще и тем, что погружает личность помимо её воли в киберпространство, вне которого она в дальнейшем практически уже не сможет существовать самостоятельно, особенно при переходе на электронные деньги, электронные учеты в социальном обеспечении, здравоохранении, народном образовании. Тот, кто по разным причинам откажется играть по правилам киберпространства, будет отброшен на обочину жизни, вплоть до полного поражения в правах, может быть подвергнут дискриминации при приеме на работу и получении социальных и иных благ. Печальное также и то, что с помощью информационно-коммуникационных технологий может быть уничтожена вера человека в справедливость.

Приведем пример: сейчас в отечественной науке активно насаждается система компьютерного рейтинга ученых. Так называемый РИНЦ — рейтинг цитирования используют Минобрнауки, ФАНО при оценке деятельности организаций, ВАК — для оценки активности членов диссертационных советов, РФФИ — при установке пороговых критериев для заявителей научных разработок. Однако все больше возникает опасений в том, что высокий РИНЦ, или индекс Хирша ученого, или высокий импакт-фактор журнала совсем не отражают действительный вклад ученых в российскую науку.

Использование наукометрических показателей, никак не стимулирует саму научную деятельность, поскольку это чисто коммерческий проект, который государство и общество никоим образом не контролируют. Вместо традиционных оценок ученым проставляются «баллы», которые вывешиваются на коммерческих интернет ресурсах, причем находящихся за пределами российской юрисдикции. Нет никаких гарантий, что эти индексы и факторы соответствуют действительности. Не секрет, что с помощью компьютерных технологий возможна «накрутка»

рейтингов цитирования. На практике компьютерные показатели становятся предметом торга между ученым и администраторами сайта, как правило, не имеющими никакого отношения к российской науке.

До сих пор не решен вопрос о том, на каком материально-правом основании российское государство обязано «рейтинговать» своих ученых по методикам зарубежных частных медиа-компаний. В результате насаждения подобных коммерческих проектов в известной мере уничтожается научная духовная связь коллективов российских научных школ, ликвидируется сама основа справедливости в научной среде. Это тот случай, когда с помощью введения, этого, казалось бы, прогрессивного явления — «электронной личности ученого» фактически отрицается качество свободы реальной физической личности ученого.

За всем этим просматривается грядущая опасность крушения устоев конституционализма, гуманитарных основ международного права и политики. Под сомнением окажется сама возможность влияния традиционных духовных и нравственных и правовых ценностей на уклад жизни общества. Тем не менее, под предлогом верховенства права государства и международное сообщество всё настойчивее требуют от человека и от общественных институтов безусловной лояльности нормам, итогом применения которых может стать биометрический контроль личности в киберпространстве по соображениям безопасности.

Однако нравственная и духовная ценность прав и свобод личности не менее важна, чем безопасность. Права человека не должны противопоставляться безопасности, поскольку одним из атрибутивных свойств национальной безопасности России является соблюдение прав и свобод человека. Для многонационального народа России, который исторически перенес невиданные по масштабу и жестокости испытания, слишком дорога возможность наконец-то устроить свою жизнь на правовых началах свободы и справедливости.

Сейчас, когда в нашей стране продвигаются компьютерные системы учета граждан, их паспортизации с использованием биометрической идентификации все эти вопросы

должны постоянно соизмеряться с конституционным императивом свободы личности.

Профессиональному сообществу юристов важно не допустить сползания законодательства в тупиковом направлении. Нужно разъяснять и предотвращать антиконституционные административные новации такие, как бессистемный сбор, хранение и использование персональной информации в коммерческих целях. Процедуры оборота персональных данных в киберпространстве должны полностью гарантировать соблюдение конституционных прав и свобод человека. Весь процесс сбора, хранения и обработки персональных данных граждан должен быть четко урегулирован федеральным законом и открытым для общественного контроля. Доверие граждан к предпринимаемым мерам должны основываться на материальных правовых гарантиях.

Законом должен быть определен исчерпывающий и мотивированный перечень данных, подлежащих внесению в электронные базы. Недопустимо включение туда прямых или косвенных сведений, относящихся к оценке или вмешательству в частную жизнь граждан. Биометрические методы идентификации личности не должны вредить здоровью, унижать человеческое достоинство и оскорблять религиозные чувства граждан. Электронные идентификаторы не должны вторгаться также и в такую деликатную сферу, как подмена имени человека личным номером или кодом. Имя человека заслуживает того, чтобы быть особо охраняемым свидетельством достоинства каждой личности. Имя, фамилия и отчество дано каждому от его рода. Они не зависят от функций государственной власти. Поэтому принудительная замена имени на цифровой код, штрихкод и тому подобное может расцениваться как дерзкий вызов нравственности, гуманизму и здравому смыслу. Искусственные средства идентификации не могут применяться, когда это не предусмотрено законом.

Человек, а не его документ или запись в электронном досье, должен оставаться субъектом правоотношений. Недопустимо принуждение людей к электронному клеймению в виде чипов, или рейтингованию в зависимости от мнения интернет-коммерсантов. У человека должно оставаться право

выбора – иметь или не иметь электронный паспорт или электронный рейтинг. Предоставление законных свобод не должно ставиться в жесткую зависимость от формы идентификации гражданина. Контроль предоставления социальных льгот, выплат или учет заслуг должны быть сфокусированы на самой личности, а не на её электронном идентификаторе.

Киберпространство вполне позволяет идентифицировать человека везде, без какого-либо внедрения чипа или иного технического устройства просто в силу самого факта наличия человека. Следовательно, хранение и использование этой информации таит в себе немало аспектов, которые должны быть строго регламентированы в правовом отношении. В настоящее время далеко не все эти вопросы разрешены и поставлены на должном уровне. Поэтому дать на них ответ еще предстоит. Юридическому сообществу следует немало потрудиться в этой сложной и деликатной сфере, во имя уважения прав и свобод человека в России.

¹ Zubov I.N., Khazov E.N., Eliashvili N. Etc., Baguette A.M., Belonovsky V.N., Ovelook A.M., of Opalev, A. A., Mironov A.L., Bulavin, S. P., and S.A. Egorov, E.Y. Zinchenko, Prudnikov A.S., Pavlov E.A. Constitutional law of Russia. Tutorial (for bachelors) 7-edition-M.: UNITY-DANA, 2015, Khazov E.N. Constitutional guarantees of rights and freedoms of man and citizen in Russia theoretical foundations and problems of implementation. Author's abstract on competition of a scientific degree of the doctor of juridical Sciences/ Moscow University of the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation. Moscow 2011. Khazov E.N. The concept and essence of the constitutional guarantees of the rights and freedoms of man and citizen // Education. Science. Scientific personnel. 2011. No. 3. P. 17–21. Khazov E.N. Economic guarantees in the system of constitutional guarantees of rights and freedoms of man and citizen law and Economics. Twenty-first century..2010. No. 1 (January-March), Khazov E.N. The implementation of the constitutional guarantees of the rights and freedoms of man and citizen in the activities of law enforcement agencies law and Economics. Twenty-first century..2010. No. 1 (January-March).

² Mikhailov B.P., Bogdanov A.V., Zavalov, I.A. Ilinsky, I. I., Khazov E.N., I. L., Chikova J.N., Shalamov R.G., Zaburdaev A.N. The opposition of the bodies of internal Affairs of Kiberprestupnosti. The training guide. Moscow, 2015, 163 pages. Bogdanov A.V. Khazov E.N. Current issues of illegal migration as one of the types of organized crime in modern Russia Vestnik of Moscow University of the MIA of Russia. 2014. No. 2. with. 98–101,.

³ Bogdanov A.V., Khazov E.N. The role of ITIC and the value of operational-investigative activity on combating organized crime in the sphere of illegal migration on the territory of Russia Bulletin of the Moscow University of the MIA of Russia. 2014. No. 5 pp. 142—145.; Bogdanov A.V., Khazov E.N. Illegal migration as one of the reasons for the establishment and activities of organized crime on the territory of modern Russia Vestnik of Moscow University of the MIA of Russia. 2015 No. 4, pp. 176—180. Bogdanov A.V., Kaplan O.V. Khazov E.N. Operative-search activities in the sphere of counteraction of illegal migration on the territory of the Russian Federation. Bulletin of the Moscow University of the MIA of Russia. 2015 No. 4. with. 176—180

⁴ Volchenkov V.V., Bogdanov A., Ilya And I., Kalinin N.V., Martynyuk V.M., Mikhailov, B. P., Tyurenkov V. N, Y. Khazov N, Eliashvili N.D. Combating terrorist crimes and extremism orientation. The theory and practice of operational-investigative activity. Moscow University of the Russian interior Ministry, Law and justice, UNITY. M.: 2013; Mikhailov B.P., Bogdanov A.V., Zavialov, I.A. Plinsky, I.I., Khazov E.N., I. L., Chikova J.N., Shalamov R.G., Zaburdaev A.N. The opposition of the bodies of internal Affairs of Kiberprestupnosti. The training guide. Moscow, 2015, 163 pages.

⁵ Zubov I.N., Vasilevich G.A., Khazov E.N., Prudnikov A.S. Constitutional law of foreign countries. Textbook M.: Uniti-DANA, 2013.

⁶ The Constitution of the Russian Federation (as amended on 21.07.2014) // collected legislation of the Russian Federation. 04.08.2014, No. 31, art 4398. <http://www.pravo.dov.ru>

¹ Zubov И.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д., Багет А.М., Белоновский В.Н., Освелок А.М., Опалева А.А., Миронов А.Л., Булавин С.П., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Прудников А.С., Павлов Е.А. Конституционное право России: Учебник (для бакалавров). 7-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015, Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России теоретические основы и проблемы реализации. Автореферат на соискании ученой степени доктора юридических наук/ Московский университет МВД Российской Федерации. М., 2011; Хазов Е.Н. Понятие и сущность конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина // Обра-

зование. Наука. Научные кадры. 2011. № 3. С. 17—21. Хазов Е.Н. Экономические гарантии в системе конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина Экономика и право. XXI век. 2010. № 1 (январь—март); Хазов Е.Н. Реализация конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина в деятельности правоохранительных органов Экономика и право. XXI век. 2010. № 1 (январь—март).

² Михайлов Б.П., Богданов А.В., Завьялов И.А., Ильинский И.И., Хазов Е.Н., И.Л., Чикова Я.Н., Шаламов Р.Г., Закурдаев А.Н. Противодействие органов внутренних дел Киберпреступности: Учеб.-метод. пособие. М., 2015.

³ Богданов А.В., Хазов Е.Н. Актуальные вопросы незаконной миграции как один из видов организованной преступности в современной России Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 2. С. 98—101; Богданов А.В. Хазов Е.Н. Роль место и значение оперативно-розыскной деятельности по противодействию организованной преступности в сфере незаконной миграции на территории России Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 5. С. 142—145; Богданов А.В., Хазов Е.Н. Незаконная миграция как одна из причин создания и деятельности организованной преступности на территории современной России Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 4. С. 176—180; Богданов А.В., Турбина О.В., Хазов Е.Н. Оперативно розыскная деятельность по противодействию в сфере незаконной миграции на территории Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2015 № 4.С. 176—180,

⁴ Волченков В.В., Богданов А.В., Ильинский И.И., Калинин В.Н., Мартынюк В.М., Михайлов Б.П., Тюрников В.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д. Противодействие преступлениям террористической и экстремистской направленности. Вопросы теории и практики оперативно-розыскной деятельности. Московский университет МВД России. М.: Закон и право: ЮНИТИ-ДАНА, 2013; Михайлов Б.П., Богданов А.В., Завьялов И.А., Ильинский И.И., Хазов Е.Н., И.Л., Чикова Я.Н., Шаламов Р.Г., Закурдаев А.Н. Противодействие органов внутренних дел Киберпреступности: Учеб.-метод. пособие. М., 2015.

⁵ Zubov И.Н., Василевич Г.А., Хазов Е.Н., Прудников А.С. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013.

⁶ Конституция Российской Федерации (ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. 2014. № 31. 3 августа. Ст. 4398. <http://www.pravo.dov.ru>.

УДК 342

SVETLANA AKIMOVA,

Lector of constitutional law of the Moscow University of the Interior, candidate of law

SERGEI EGOROV,

Deputy head of the department of constitutional and municipal law Moscow University of the Ministry of internal Affairs Russia by the name of V. Kikot candidate of legal Sciences, associate professor

THE CONCEPT OF THE ESSENCE OF LABOUR MIGRATION AND SOCIO-POLITICAL CONDITIONS OF ITS LEGAL REGULATION

Annotation. This article examines the issues of labor migration as a socio-political institution, provides a legal description of its regulation and the conclusions.

Keywords: labour migration, regulation, society, development.

СВЕТЛАНА АНАТОЛЬЕВНА АКИМОВА,

старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук

СЕРГЕЙ АЛЕКСЕЕВИЧ ЕГОРОВ,

заместитель начальника кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент

ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ И СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ЕЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Аннотация. В статье исследуются вопросы трудовой миграции как социально-политического института, приводится правовая характеристика ее регулирования и с учетом этого делаются выводы.

Ключевые слова: трудовая миграция, правовое регулирование, социум, развитие.

■ **А**нализ практики и юридической литературы показывает, что трудовая миграция является важнейшим компонентом глобального развития, в то же время представляет серьезный вызов национальной безопасности. По данным ООН, трудовые мигранты сконцентрированы в относительно небольшом числе стран. В пятерку стран с самым высоким числом трудящихся-мигрантов в настоящее время входит и Россия¹.

Следует отметить, что ряд ученых характеризуют трудовую миграцию как своеобразное подвижное население, его преимущество внутри страны с последующими отраслевым, территориальным, профессиональным и социальным перераспределением², а другие ее определяют как совокупность механических, профессиональных перемещений и возникающих в этой связи изменений пространственного положения индивидов относительно

но территориально закрепленных структур населения³.

Однако следует подчеркнуть, что в некоторых исследованиях миграция, в том числе и трудовая, определяется как массовый в количественном и сложный в структурном отношении социально-демографический процесс⁴.

Одним из основных признаков трудовой миграции является пересечение государственной границы. На этой основе выделяют, прежде всего, внешнюю миграцию (эмиграцию и иммиграцию) и внутреннюю. Внешняя трудовая миграция всегда связана с пересечением государственной границы; она получила название международной трудовой миграции, и ее подразделяют на межконтинентальную и внутриконтинентальную.

Следует отметить, что по временным параметрам трудовую миграцию подразделяют на постоянную (безвозвратную) и временную (возвратную). К возвратной относят также сезонную и маятниковую. Безвозвратной считается такая трудовая миграция, при которой человек навсегда меняет постоянное место жительства. При временной трудовой миграции человек переселяется на какой-либо достаточно длительный, но ограниченный период, причем он нередко бывает заранее определен. Примером временной трудовой миграции может служить переселение на несколько лет для работы по контракту, соглашению. Как правило, этот вид трудовой миграции обусловлен необходимостью обеспечения рабочей силой той или иной отрасли на период сезонного увеличения работ. Сезонной трудовой миграцией называются ежегодные перемещения в определенные месяцы. Маятниковые миграции — это регулярные поездки на работу или за пределы своего населенного пункта с постоянным возвращением домой. Маятниковые миграции обычно совершаются, когда место работы в другом населенном пункте, но до него достаточно близко, что позволяет совершать каждодневные (или почти каждодневные) перемещения.

Трудовая миграция по способу реализации населения делится на организованную (осуществляемую при участии государственных или общественных органов) и неоргани-

зованную, индивидуальную и коллективную, которая производится силами и на средства самих мигрантов. В демографической литературе трудовая миграция также разграничивается по причинам переселения. К миграциям по социально-экономическим причинам относят переселения в поисках работы, лучших заработков, свободных сельскохозяйственных земель.

Кроме того, по причинам, побудившим людей к перемещению, трудовую миграцию иногда подразделяют на добровольную и вынужденную. К добровольной трудовой миграции относят перемещения людей, добровольно покидающих государство своего постоянного проживания и переезжающих на новое место жительства на территории другого государства. Вынужденной трудовой миграцией считается перемещение людей в целях поиска убежища и работы.

Анализ практики показывает, что мигранты могут подразделяться на следующие категории:

- **сезонных рабочих** — это люди, работающие в государстве, не являющемся их собственным государством, в течение некоторой части года, потому что работа, которую они выполняют, зависит от сезонных условий;
- **трудоустроенных-мигрантов, связанных с реализацией проекта**, — это трудоустроенные-мигранты, допущенные в государство трудоустройства на определенный период для работы исключительно по определенному проекту;
- **трудоустроенных-мигрантов, работающих по контракту**, который устанавливает ограничения по сроку занятости и по типу работы, выполняемой мигрантом;
- **временных трудоустроенных-мигрантов** — это люди, допущенные в страну, не являющуюся их собственной страной, для выполнения в течение ограниченного срока определенной профессиональной деятельности. Они могут менять работодателей и возобновлять разрешение на работу без необходимости выезда из страны трудоустройства;
- **обосновавшихся трудоустроенных-мигрантов** — это трудоустроенные-мигранты, которым после пребывания в стране тру-

доустройства в течение нескольких лет предоставляется разрешение на проживание (вид на жительство) в этой стране с неопределенным сроком и разрешение на работу без особых ограничений. Обосновавшимся трудящимся-мигрантам не требуется выезжать из страны трудоустройства, когда у них нет работы, и им обычно предоставляется право воссоединения с членами семьи при выполнении некоторых условий, касающихся обеспеченности работой и жильем;

- **высококвалифицированные трудящиеся-мигранты** — это трудящиеся-мигранты, которым благодаря их квалификации предоставляется режим благоприятствования при допуске в страну, не являющуюся их собственной страной, и, следовательно, на них распространяется меньше ограничений, касающихся сроков пребывания, перемены места работы и воссоединения с семьей⁵.

Исходя из изложенного выше международную трудовую миграцию можно охарактеризовать как динамический процесс по временному осознанному переселению населения из одного государства в другое в целях получения определенного заработка и возвращения на свою родину.

Из определения следует, что наиболее значащими признаками трудовой миграции являются: целевая направленность, добросовестность, добровольность и возвратность.

Основными причинами трудовой миграции, как показало изучение практики, на сегодняшний день являются: безработица в странах — вследствие избыточного населения или низкого уровня социально-экономического развития данного государства; низкий уровень доходов трудовых мигрантов в своей стране, заставляющие искать заработок в других государствах; всемирная глобализация — расширение и углубление хозяйственных и культурных связей между странами.

Главными отличительными признаками международной трудовой миграции населения по сравнению с внутренней трудовой миграцией являются: государственная граница, ее пересечение и соответствующий госу-

дарственный контроль как за фактом самого передвижения через границу (и в стране выезда, и особенно в стране въезда), так и за последующим пребыванием в стране въезда, особенно в связи с трудоустройством и поступлением на учебу и стажировку.

Таким образом, изложенное выше позволяет сформулировать понятие международной трудовой миграции, под которой понимается миграция граждан, связанная с пересечением государственной границы в целях смены места жительства и работы для продажи своей рабочей силы в процессе реализации экономической деятельности в течение срока действия контракта, соглашения, разрешения, а под миграционным процессом — реализация определенными группами людей своих намерений, связанных с передвижением и сменой пребывания (жительства), обусловленных личными интересами.

В целях своевременного отслеживания процессов в сфере внешней торговли миграции и оперативного принятия адекватных мер управленческого характера в ФМС России проводится еженедельный мониторинг движения иностранной рабочей силы. Создан Ситуационный центр по мониторингу ситуации в социальной сфере и сфере внешней трудовой миграции, что позволяет адекватно реагировать на проявляющиеся негативные тенденции⁶.

В условиях безвизового въезда для основной части иностранных граждан, пребывающих на территории Российской Федерации, неподготовленности большинства из них к работе и жизни в нашей стране содействие социальной адаптации и интеграции мигрантов в российское общество⁷ является актуальной и новой задачей миграционной политики Российской Федерации.

Следует отметить, что ФМС России совместно с различными общественными организациями реализовала «пилотные» проекты домиграционной подготовки потенциальных трудовых мигрантов. Указанные проекты направлены на получение необходимых профессиональных навыков, а также базовых знаний в области русского языка и необходимых сведений о миграционном законодательстве Российской Федерации и культурных традициях России. Проекты проводились на базе профессионального лица № 16 г. Оп

(Киргизская Республика) и ПТУ № 66 г. Душанбе (Республика Таджикистан).

Информационная составляющая играет также важную роль в деле содействия интеграции и формирования толерантности в российском обществе. На постоянной основе пресс-службой ФМС России осуществляется информирование граждан Российской Федерации и иностранных граждан о миграционном законодательстве и мероприятиях, проводимых ФМС России, проводится мониторинг материалов центральных и региональных средств массовой информации⁸.

Следует отметить, что 1 января 2012 г. вступило в силу Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей, положениями которого предусмотрено значительное упрощение порядка пребывания и осуществления трудовой деятельности на территориях государств Сторон для трудящихся-мигрантов, являющихся гражданами государства одной из Сторон, законно находящимся и на законном основании осуществляющих трудовую деятельность на территории государства другой Стороны.

При этом оно существенным образом способствует упрощению порядка пребывания и осуществления трудовой деятельности граждан Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации на территориях государств-Сторон, а также является одним из инструментов по созданию единого рынка труда и общего миграционного пространства. Данный опыт уже имеется в рамках Союзного государства, теперь он будет распространен на Казахстан.

Для успешной работы с иностранными гражданами, прибывающими для осуществления трудовой деятельности на территорию Российской Федерации, необходимо создание центров до миграционной подготовки. Позиция ФМС России такова: нужно создавать такие центры, как в странах исхода иностранных граждан, так и на территории Российской Федерации. Однако особое внимание стоит уделять таким центрам за рубежом, так как именно там мигранты могут получить базовую подготовку еще до приезда в Россию. Вместе с тем надо учитывать возможности большинства стран бывшего Советского Союза и более развитую материально-техническую базу в России, поэтому

такие центры нужно создавать также здесь, в том числе с привлечением капитала работодателей, заинтересованных в иностранных работниках⁹.

В заключение необходимо отметить, что одним из факторов трансформации миграционной политики государств СНГ стал рост внешних трудовых миграций. Сегодня это воспроизводится на иной основе — странами, принимающими и отдающими трудовых мигрантов. К первым относятся Россия, Беларусь, Казахстан, а ко вторым — все остальные государства Содружества. Разумеется, это деление условно, всегда есть встречные потоки, пусть и несоразмерные по масштабам; трудящихся мигрантов даже из России можно встретить во всех странах СНГ¹⁰.

¹ See: Report of UN Fund for the population. New York, 2006. Report of the UN Secretary General «International migration and developments» on August 02, 2010 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/470/06/PDF/N1047006.pdf?OpenElement>. Teeth I.N., Vasilevich G.A., Hazov E.N., Prudnikov A.S., Constitutional right of foreign countries. M.'s textbook: UNITY-DANA, 2013. Teeth I.N., Hazov E.N., Eriashvili N.D., Baguette A.M., Belonovsky V.N., Osveliyuk A.M., Opaleva A.A., Mironov A.L., Bulavin S.P., Egorov S.A., Zinchenko E. Yu., Prudnikov A.S., Pavlov E.A. Constitutional right of Russia. The textbook (for bachelors) 7 edition M.: UNITY-DANA, 2015. Hazov E.N. The constitutional guarantees of the rights and freedoms of the person and citizen in Russia theoretical bases and problems of realization. The abstract on competition of an academic degree of the doctor of legal sciences / the Ministry of Internal Affairs Moscow university of the Russian Federation. Moscow 2011. Hazov E.H. Concept and essence of the constitutional guarantees of the rights and freedoms of the person and citizen // Education. Science. Scientific shots. 2011. No. 3. Page 17—21.

² See: *Filippov N.N.*, VA Boughs. Problems of formation of a manpower of villages. Vyp. 4. Sverdlovsk, 1972. Page 107; Gott C., Johnston K. The migrant population in the UK: Fiscal effects. London: RDS Occasional Paper No. 77, 2002; etc.

³ See: *Baranov E.F. Breevf B.D.* Sistem of territorial planning of development of production forces and population shift planning problem: Materials Vsesoyuz. Tallinn, 1967. Page 19; Horma A.U. Reproduction of the population (territorially organizational aspect). Kiev, 1990. Page 77.

⁴ Social factors and features of population shift in the USSR / Under the editorship of LL. Rybakovsky, V. Ya. Churakov. M, 1978. Page 13.

⁵ See: *Zayonchkovskaya Zh.A.* Labor migration in the CIS from a position of society, a family and the personality // Labour migration in Russia. Vyp. 2. M, 2001., Bogdanov A.V. Hazov E.N. Topical issues of illegal migration as one of types of organized crime in modern Russia the Bulletin of the

Ministry of Internal Affairs Moscow university of Russia. 2014. No. 2.s. 98—101, Bogdanov A.V. Hazov E.N. Rol a place and value of operational search activities for counteraction of organized crime in the sphere of illegal migration in the territory of Russia the Bulletin of the Ministry of Internal Affairs Moscow university of Russia. 2014. No. 5 of page 142—145., Bogdanov A.V., Hazov E.N. Illegal migration as one of the reasons of creation and activity of organized crime in the territory of modern Russia the Bulletin of the Ministry of Internal Affairs Moscow university of Russia. 2015 No. 4 of page 176—180. Bogdanov A.V., Turbina O.V., Hazov E.N. Quickly search activities for counteraction in the sphere of illegal migration in the territory of the Russian Federation the Bulletin of the Ministry of Internal Affairs Moscow university of Russia. 2015 No. 4. s. 176—180.

⁶ The collection of directory materials concerning fight against illegal migration. М., 2009. Page 85—86.

⁷ Further — integration assistance.

⁸ See: «The plan of measures on realization in 2012—2015 (the first stage) of the Concept of the state migration policy of the Russian Federation for the period till 2025» (No. 1502-r is approved by the order of the Russian Prime Minister of August 21, 2012) / http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/a89/pmrk_2012—2015.pdf

⁹ See: Zhestyannikov S.G., Ekimov I.V., Hazov E.N. Topical issues and the main directions of adaptation of integration of labor migrants into the Russian society (on the example of experience of the Office of the Federal Migration Service of Russia ACROSS the Vologda region). Bulletin of the Ministry of Internal Affairs Moscow university of Russia. 2015. No. 3. Page 172—175.

In the Vologda region three educational institutions have the license for carrying out such testing. From 01.09.2014 to 09.12.2014 testing for knowledge of Russian successfully there passed 136 labor migrants. Testings on history of Russia and bases of the legislation of the Russian Federation weren't carried out to the specified period in view of lack of test tasks. <http://www.Ufms35.ru>

¹⁰ See: Mukomel V. Migration policy of Russia. М., 2005. Page 36, 37.

¹ См.: Доклад Фонда ООН по народонаселению. Нью-Йорк, 2006. Доклад Генерального секретаря ООН «Международная миграция и развития» 02 августа 2010 года <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/470/06/PDF/N1047006.pdf?OpenElement>. Зубов И.Н., Василевич Г.А., Хазов Е.Н., Прудников А.С. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013; Зубов И.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д., Багет А.М., Белоновский В.Н., Освельюк А.М., Опалева А.А., Миронов А.Л., Булавин С.П., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Прудников А.С., Павлов Е.А. Конституционное право России: Учебник (для бакалавров). 7-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015; Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России теоретические основы и проблемы реализации. Автореферат на соискании ученой степени доктора юридических наук / Московский университет МВД Российской Федерации. М., 2011; Хазов Е.Н. Понятие и сущность конституционных гарантий прав и свобод чело-

века и гражданина // Образование. Наука. Научные кадры. 2011. № 3. С. 17—21.

² См.: Филиппов Н.Н., Суков В.А. Проблемы формирования трудовых ресурсов сел. Вып. 4. Свердловск, 1972. С. 107; Gott C., Johnston K. The migrant population in the UK: Fiscal effects. London: RDS Occasional Paper № 77, 2002; и др.

³ См.: Баранов Э.Ф., Бреев Б.Д. Система территориального планирования развития производственных сил и проблема планирования миграции населения: Материалы Всесоюз. конф. Таллинн, 1967. С. 19; Хорма А.У. Воспроизводство населения (территориально организационный аспект). Киев, 1990. С. 77.

⁴ Социальные факторы и особенности миграции населения в СССР / Под ред. ЛЛ. Рыбаковского, В.Я. Чуракова. М., 1978. С. 13.

⁵ См.: Зайончковская Ж.А. Трудовая миграция в СНГ с позиции общества, семьи и личности // Трудовая миграция в России. Вып. 2. М., 2001., Богданов А.В. Хазов Е.Н. Актуальные вопросы незаконной миграции как один из видов организованной преступности в современной России Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 2.s. 98—101, Богданов А.В. Хазов Е.Н. Роль место и значение оперативно-розыскной деятельности по противодействию организованной преступности в сфере незаконной миграции на территории России Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 5. С. 142—145; Богданов А.В., Хазов Е.Н. Незаконная миграция как одна из причин создания и деятельности организованной преступности на территории современной России Вестник Московского университета МВД России. 2015 № 4. С. 176—180; Богданов А.В., Турбина О.В., Хазов Е.Н. Оперативно розыскная деятельность по противодействию в сфере незаконной миграции на территории Российской Федерации Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 4. С. 176—180.

⁶ Сборник информационно-справочных материалов по вопросам борьбы с незаконной миграцией. М., 2009. С. 85—86.

⁷ Далее — содействие интеграции.

⁸ См.: «План мероприятий по реализации в 2012—2015 годах (первый этап) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» (утвержден распоряжением Председателя Правительства Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1502-р) / http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/a89/pmrk_2012—2015.pdf

⁹ См.: Жестяников С.Г., Екимов И.В., Хазов Е.Н. Актуальные вопросы и основные направления адаптации интеграции трудовых мигрантов в российское общество (на примере опыта работы УФМС России ПО Вологодской области). Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 3. С. 172—175.

В Вологодской области лицензию на проведение такого тестирования имеют три образовательных учреждения. С 01.09.2014 г. по 09.12.2014 г. тестирование на знание русского языка успешно прошли 136 трудовых мигрантов. Тестирования по истории России и основам законодательства Российской Федерации в указанный период не проводились ввиду отсутствия тестовых заданий. <http://www.Ufms35.ru>

¹⁰ См.: Мукомель В. Миграционная политика России. М., 2005. С. 36, 37.

УДК 342

LARISA LARINA,
Deputy head of the Department
constitutional and municipal law
Moscow University of the MIA of Russia
K. Yu.N., associate Professor

CITIZENSHIP AS THE BASIS OF PERSONAL STATUS

Annotation. In the modern world the main and the highest value for the state is the people. Of course, for the normal life of the people should have rights, freedoms and duties in full. This requires the presence of such a structural element of the constitutional-legal status of the person as citizenship. Russia today is quite attractive not only for those with family ties in Russia. New home finds a large army of potential citizens. In this connection, you need a clearer legal confirmation of qualifications of admission to citizenship (naturalization) in a General manner, commensurate with the principles of citizenship.

Keywords: The status of the individual; citizenship; residence; citizenship in a General manner; capacity; foreign nationals; length of stay; knowledge of Russian language.

ЛАРИСА АНАТОЛЬЕВНА ЛАРИНА,
заместитель начальника кафедры
конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России
к.ю.н., доцент,
E-mail: larinala@list.ru

ГРАЖДАНСТВО КАК ОСНОВА СТАТУСА ЛИЧНОСТИ

Аннотация. В современном мире главной и высшей ценностью для государства является человек. Безусловно, для нормальной жизни человек должен обладать правами, свободами и обязанностями в полном объеме. Для этого необходимо наличие такого структурного элемента конституционно-правового статуса личности как гражданство. Россия на сегодняшний день довольно привлекательна не только для лиц, имеющих родственные связи в России. Новую родину находит большая армия потенциальных граждан. В связи с этим, необходимо более четкое правовое закрепление цензов приема в гражданство (напурализация) в общем порядке, соразмерных с принципами гражданства.

Ключевые слова: Статус личности; гражданство; вид на жительство; гражданство в общем порядке; дееспособность; иностранные граждане; срок проживания; владение русским языком.

Гражданство является одним из важнейших структурных элементов правового статуса личности. Действующая Конституция Российской Федерации¹ устанавливает норму о том, что гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом Российской Федерации. Порядок приобретения гражданства в общем порядке предусмотрено статьей 13 Федерального закона

Российской Федерации от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»². Закон устанавливает довольно четкие цензы к кандидатам и соответственно, в последствии меняется правовое положение личности³.

Лицом, претендующим на приобретение гражданства, может быть только иностранный гражданин или лицо без гражданства. По сути, у лица на руках должен быть дей-

ствующий национальный паспорт или документ, подтверждающий, что он является апатридом.

Кандидат должен достигнуть совершеннолетия, которое, согласно ст.60 Конституции Российской Федерации наступает в 18 лет. Что же касается лиц, не достигших 18-летнего возраста, они следуют за гражданством родителей, причем, в возрасте с 14 до 18 лет необходимо согласие несовершеннолетнего⁴. На сегодняшний день Российская Федерация столкнулась с массой проблем в связи с гибелью усыновленных детей за рубежом, поскольку защищать права этих детей органы государственной власти Российской Федерации в полном объеме не могут, т.к. усыновленные дети прекратили гражданство Российской Федерации и стали гражданами нового для них государства. Современная наука различает два вида натурализации: по закону — усыновление, установление отцовства, материнства, опека; натурализация по выбору, т.е. основанная на желании лица. В первом случае речь идет о ребенке, о его воле закон не предусматривает нормы. Возраст в данном случае варьируется от нуля до четырнадцати лет. За ребенка полную ответственность, несут его представители. А у ребенка нет возможности высказать свое мнение по данному вопросу. Законодательство, безусловно, нужно менять в части сохранения гражданства Российской Федерации детям вплоть до их совершеннолетия. Это даст возможность усыновлять российских детей иностранным родителям с целью создания полноценных семей, а у Российской Федерации появится возможность защищать своих несовершеннолетних граждан в случае нарушения их прав.

Кандидат должен быть дееспособен. В данном случае речь идет о полной дееспособности. В российском законодательстве не предусмотрены органы, устанавливающие дееспособность, однако, например, в результате брака несовершеннолетний становится полностью дееспособным. Инициаторами по вопросам признания лица недееспособным могут быть члены семьи, прокурор, органы опеки и попечительства, психиатрическое лечебное заведение и другие лица, указанных в ст. 281 ГПК РФ⁵. Окончательное решение о недееспособности выносит суд. Тем не менее, закон четко указывает возраст —

совершеннолетие, которое в соответствии со ст.60 Конституции Российской Федерации наступает в 18 лет.

Лицо должно обратиться в полномочный орган, рассматривающий вопросы гражданства лично и в письменной форме, т.е. потенциальный гражданин должен непосредственно обратиться к Президенту Российской Федерации; либо в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, и его территориальные органы; либо в федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, и дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, находящиеся за пределами Российской Федерации⁶. Персональное обращение дает гарантию Российской Федерации добровольного желания приобретения гражданства Российской Федерации.

Кандидат должен проживать на территории Российской Федерации. По общему правилу максимальный срок проживания пять лет. Этот период начинает исчисляться с момента получения вида на жительство, о котором будет сказано более подробно ниже. Причем, лицо должно проживать на территории Российской Федерации 5-летний срок непрерывно. Это не означает, что лицо не может выезжать за пределы Российской Федерации, закон разрешает в течение календарного года выезд за пределы Российской Федерации на 3 месяца в совокупности с извещением об этом органа, в который были поданы документы на гражданство. Срок проживания может быть сокращен. Каждый случай рассматривается индивидуально в соответствии со ст.13 п.2 федерального закона.

Наличие вида на жительство — является одним из важнейших условий приобретения гражданства Российской Федерации, предусмотренных Федеральным законом Российской Федерации от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁷ и Приказом ФМС от 29 февраля 2008 года № 41 «Об утверждении административного регламента по предоставлению федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам

без гражданства вида на жительство в Российской Федерации»⁸. Для получения этого документа лицо должно прожить на территории Российской Федерации на законных основаниях не менее одного года с момента получения разрешения на временное проживание при наличии квоты. Это условие не распространяется на граждан республик Беларусь, Туркменистана, а так же апатридов, прибывших из республики Туркменистан, имеющих собственность на территории Российской Федерации; а так же граждане государств СНГ, апатридов, прибывших из данных государств, бывших граждан СССР, прибывших из безвизовых в Российской Федерации государств (по состоянию на 22 мая 2002 года), имеющих регистрацию. Это же правило касается высококвалифицированных специалистов и членов их семей.

Потенциальные граждане обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и действующее законодательство Российской Федерации. Хотя эта обязанность распространяется на всех лиц, находящихся на территории Российской Федерации.

Кандидат должен подтвердить свою финансовую состоятельность, прежде всего, у него должны быть законные и достаточные финансовые средства, например, кандидат может представить трудовой контракт и справку о зарплате, либо справку из банка о наличии на его счете денег, достаточных для проживания его и членов его семьи. Проблемой здесь является отсутствие лимита снятия денежных знаков по дням. Сегодня лицо может положить деньги на счет, получить справку из банка, тут же их снять и использовать по своему усмотрению. Финансовая состоятельность кандидата дает гарантию Российской Федерации о том, что лицо будет достойно жить.

Лицо должно обратиться в полномочный орган государства своей гражданской принадлежности с заявлением об отказе в гражданстве своей страны. Это правило не действует, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации либо отказ невозможен по независящим от кандидата причинам. На практике эта процедура осуществляется в уведомительном порядке — заявление отправляется в полномочный иностранный орган власти, при отсутствии от-

вета в течение одного месяца документы принимаются к рассмотрению с приложением копии обращения. Таким образом, в случае положительного решения вопроса о гражданстве, у нового гражданина Российской Федерации на руках остается прежний паспорт, тем не менее, не все государства разрешают двойное гражданство. Данный пробел необходимо ликвидировать путем внесения изменения в действующий закон о гражданстве Российской Федерации в части, касающейся получения гражданства Российской Федерации гражданами государств, в которых имеется конституционный запрет на двойное гражданство. Это позволит Российской Федерации не нарушать законодательства других государств и сохранить добрые отношения с ними.

Потенциальный кандидат должен владеть русским языком⁹. Указ Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 года № 1325 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации»¹⁰ предусматривает получение в установленном порядке документа о знании русского языка. Это требование не распространяется на мужчин, достигших возраста 65 лет и женщин, достигших возраста 60 лет; недееспособных лиц; инвалидов I группы. Тем не менее, на практике при наличии у лица подобного документа не дает ему возможности изъясняться на русском языке. В данном случае необходимо установить прием экзаменов по русскому языку только на территории Российской Федерации. Это даст возможность контролировать учебные заведения на предмет обучения, приема экзаменов и выдачи сертификатов.

Интересной представляется норма ст.13 ч.3 Федерального закона Российской Федерации от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»¹¹ о том, что лица, имеющие особые заслуги перед Российской Федерацией, могут быть приняты в гражданство Российской Федерации без соблюдения условий, предусмотренных ч.1 ст.13. Здесь законодатель не точно сформулировал норму: «...могут быть приняты...», но ведь по смыслу нормы кандидаты ...могут быть и не приняты... Так же отсутствует перечень особых заслуг, в соответствии с которыми возможен прием в гражданство Россий-

ской Федерации. Еще одним важным моментом является перечень условий, которые могут не соблюдаться, а именно: проживание в Российской Федерации, наличие вида на жительство, соблюдение действующего законодательства Российской Федерации; наличие законной финансовой стабильности; обращение в полномочный орган своей страны с заявлением об отказе имеющегося у него гражданства; владение русским языком. Из этого перечня выделяются несколько спорных пунктов. Так, по сути данной нормы, лицо, которое имеет особые заслуги перед Российской Федерацией, может не соблюдать действующее законодательство Российской Федерации, что в корне противоречит ст.15 Конституции Российской Федерации. Так же вызывает сомнение норма о наличии законной финансовой стабильности. По смыслу нормы лицо не обязано предоставлять документы о финансовой состоятельности. Таким образом, закон разрешает не соблюдать норму о «...законном источнике средств к существованию...». Так же для государств, запрещающих в своих конституциях двойное гражданство, отсутствие обращения за отказом имеющегося у лица гражданства, нанесет вред отношениям двух государств.

По мнению Президента Российской Федерации¹², для иностранных граждан — носителей русского языка, родственники которых проживали в Российской Империи, СССР в случае переезда в Российскую Федерацию необходим отказ от имеющегося гражданства.

Действующее законодательство так же предусматривает льготный механизм оформления документов для граждан государств СССР, проходивших службу в Вооруженных силах Российской Федерации. Так, например, не требуются проживание в Российской Федерации, вид на жительство, 5-летнее проживание в Российской Федерации.

Таким образом, национальное гражданство является базой статуса личности, так как в результате изменения гражданства у кандидата меняется правосубъектность, его права, обязанности, правовые принципы, гарантии правового статуса, особое место занимает юридическая ответственность.

¹ The Constitution of the Russian Federation (as amended on 21.07.2014) // collected legislation of the Russian

Federation. 04.08.2014, No. 31, art 4398. <http://www.pravo.dov.ru>. *Teeth I. N., Khazov E. N., Eliashvili N. Etc., Baguette A. M., Belonovsky V. N., Ovelook A. M., of Opalev, A. A., Mironov A. L., Bulavin, S. P., and S. A. Egorov, E. Y. Zinchenko, Prudnikov A. S., Pavlov E. A.* Constitutional law of Russia. Tutorial (for bachelors) 7-edition-M.: UNITY-DANA, 2015; *Khazov N. N.* Place safeguards in the structure of the constitutional-legal status of man and citizen the Right and life.2009. no 138 (12), *Khazov E. N.* The concept and classification of constitutional guarantees of rights and freedoms of man and citizen the Right and life.2009. no 139 (1).

² Federal law of may 31, 2002 № 62-FZ «On citizenship of the Russian Federation» (as amended on December 31, 2014 # 507-FZ «On citizenship of the Russian Federation») // E legal system «Consultant plus». <http://www.pravo.dov.ru>

³ *Khazov E.N.* Constitutional guarantees of rights and freedoms of man and citizen in Russia theoretical foundations and problems of implementation. Abstract of dissertation for the degree of doctor of legal Sciences/ Moscow University of the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation. Moscow 2011; *Khazov E.H.* the Concept and essence of the constitutional guarantees of the rights and freedoms of man and citizen //Education. Science. Scientific personnel. 2011. No. 3. P. 17–21; *Khazov E.N.* The concept, content and features of political guarantees of constitutional rights and freedoms of man and citizen the Right and life. 2010. № 142(4), *Khazov E.N.* The concept, content and features of social and moral guarantees of constitutional rights and freedoms of man and citizen the Right and life.2010. № 141 (3), *Khazov E.N.* The concept, content and features of economic guarantees of constitutional rights and freedoms of man and citizen the Right and life.2010.№ 140 (2). *Khazov E.N.* The implementation of the constitutional guarantees of the rights and freedoms of man and citizen in the activities of law enforcement agencies law and Economics. Twenty-first century. 2010. No. 1 (January-March); *Khazov E.N.* Economic guarantees in the system of constitutional guarantees of rights and freedoms of man and citizen law and Economics. Twenty-first century..2010. No. 1 (January-March)

⁴ PT. 9 Federal law of may 31, 2002 № 62-FZ «On citizenship of the Russian Federation» (as amended on December 31, 2014 # 507-FZ «On citizenship of the Russian Federation») // E legal system «Consultant plus». <http://www.pravo.dov.ru>

⁵ Civil procedure code of the Russian Federation dated 14.11.2002 No. 138 FZ // Sz RF. 2002. No. 46. PT. 4532

⁶ PT. 28 of the Federal law from may 31, 2002 № 62-FZ «On citizenship of the Russian Federation» (as amended on December 31, 2014 # 507-FZ «On citizenship of the Russian Federation») // E legal system «Consultant plus». <http://www.pravo.dov.ru>

⁷ The RF Federal law of 25 July 2002 № 115-FZ (as amended on 23.05.2015) «On legal status of foreign citizens in the Russian Federation» // collected legislation of the Russian Federation. 29.07.2002, No. 30, p. 3032. <http://www.pravo.dov.ru>

⁸ The FMS order dated February 29, 2008 №41 «On approval of administrative regulations on provision by the Federal migration service of the state service on delivery to foreign citizens and persons without citizenship residence permit in

the Russian Federation» // Rossiyskaya Gazeta. 2008. No. 101.
⁹ *Kharlamov S. O.* Immigration control in the system functions of the organs of internal Affairs of Russia: the Dissertation.... Cand. the faculty of law. Sciences. M., 2002.

¹ Конституция Российской Федерации (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398. <http://www.pravo.dov.ru>. *Зубов И.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д., Багет А.М., Белоновский В.Н., Освелок А.М., Опалева А.А., Миронов А.Л., Булавин С.П., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Прудников А.С., Павлов Е.А.* Конституционное право России: Учебник (для бакалавров). 7-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015; *Хазов Н.Н.* Место гарантий в структуре конституционно-правового статуса человека и гражданина *Право и жизнь*. 2009. № 138 (12); *Хазов Е.Н.* Понятие и классификация конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина *Право и жизнь*. 2009. № 139 (1).

² Федеральный закон от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (в редакции от 31 декабря 2014 года № 507-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации») // Электронная правовая система «КонсультантПлюс». <http://www.pravo.dov.ru>

³ *Хазов Е.Н.* Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России теоретические основы и проблемы реализации: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук // Московский университет МВД Российской Федерации. Москва 2011; *Хазов Е.Н.* Понятие и сущность конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина // *Образование. Наука. Научные кадры*. 2011. № 3. С. 17—21; *Хазов Е.Н.* Понятие, содержание и особенности политических гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина *Право и жизнь*. 2010. № 142(4); *Хазов Е.Н.* Понятие, содержание и особенности социально-нравственных гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина *Право и жизнь*. 2010. № 141 (3); *Хазов Е.Н.* Понятие, содержание и особенности экономических гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина *Право и жизнь*. 2010. № 140 (2). *Хазов Е.Н.* Реализация конституционных гарантий прав и свобод челове-

ка и гражданина в деятельности правоохранительных органов Экономика и право. XXI век. 2010. № 1 (январь—март); *Хазов Е.Н.* Экономические гарантии в системе конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина Экономика и право. XXI век. 2010. № 1 (январь—март).

⁴ Ст. 9 Федеральный закон от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (в редакции от 31 декабря 2014 года № 507-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации») // Электронная правовая система «КонсультантПлюс». <http://www.pravo.dov.ru>

⁵ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

⁶ Статья 28 Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (в редакции от 31 декабря 2014 года № 507-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации») // Электронная правовая система «КонсультантПлюс». <http://www.pravo.dov.ru>

⁷ Федеральный закон РФ от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ (ред. от 23.05.2015) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 29.07.2002, №30, ст. 3032. <http://www.pravo.dov.ru>

⁸ Приказ ФМС от 29 февраля 2008 г. № 41 «Об утверждении административного регламента по предоставлению федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации» // Российская газета. 2008. № 101.

⁹ *Харламов С.О.* Иммиграционный контроль в системе функций органов внутренних дел России: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 39.

¹⁰ Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (в редакции от 31 декабря 2014 года № 507-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации») // Электронная правовая система «КонсультантПлюс». <http://www.pravo.dov.ru>

¹¹ Федеральный закон от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (в редакции от 31 декабря 2014 года № 507-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации») // Электронная правовая система «Консультант-плюс». <http://www.pravo.dov.ru>

¹² <http://kremlin.ru/assignments/17248>

УДК 342

SERGEY KHARLAMOV,

Professor of constitutional
and municipal law Moscow University
The Ministry of internal Affairs of Russia of a name of V. J. Kikot
PhD in law, associate Professor

ELENA ZINCHENKO,

Professor of constitutional and municipal law
Moscow University the Ministry of internal Affairs of Russia of a name of V. J. Kikot
candidate of legal Sciences, Professor

MAIN AREAS OF SOCIAL PROTECTION AND PROTECTION OF THE RIGHTS OF MIGRANT WORKERS ON THE TERRITORY OF MODERN RUSSIA

***Annotation.** The article contains recommendations for improving the effectiveness of the implementation of state migration policy in relation to social protection and protection of the rights of migrant workers.*

***Keywords:** labour migration, integration and adaptation of labour migrants in Russian Federation, foreign workers, foreign labour force.*

СЕРГЕЙ ОЛЕГОВИЧ ХАРЛАМОВ,

профессор кафедры конституционного
и муниципального права Московского Университета
МВД России имени В.Я. Кикотя
кандидат юридических наук, доцент.

ЕЛЕНА ЮРЬЕВНА ЗИНЧЕНКО,

профессор кафедры конституционного
и муниципального права Московского Университета
МВД России имени В.Я. Кикотя
кандидат юридических наук, профессор

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ОХРАНЫ И ЗАЩИТЫ ПРАВ ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ НА ТЕРРИТОРИИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

***Аннотация.** Статья содержит рекомендации по повышению эффективности реализации государственной миграционной политики в отношении социальной охраны и защиты прав трудовых мигрантов.*

***Ключевые слова:** трудовая миграция, интеграция и адаптация трудовых мигрантов в Российской Федерации, иностранные работники, иностранная рабочая сила*

Высокую миграционную привлекательность Российской Федерации определяют как постоянно действующие (геополитические, социально-экономические), так и временные, носящие сезонный характер, факторы.

Основными постоянно действующими факторами, влияющими на объемы и характер иммиграционных потоков, направленных на территорию России являются следующие:

Геополитические факторы:

- выгодное географическое положение Российской Федерации, занимающей 42% общей площади Европы и 29% территории всей Азии и имеющей государственную границу (включая морскую) протяженностью около 60 000 км;
- высокий уровень контактности большинства участков российских границ, как совокупности условий и факторов,

благоприятствующих трансграничному сообщению, развитию взаимовыгодных экономических, культурных и иных связей с сопредельными странами;

- наличие на территории Российской Федерации регионов, имеющих сходные с рядом зарубежных стран, прежде всего приграничных, геоклиматические условия и этнокультурные традиции населения при более высоком уровне (потенциале) социально-экономического развития;
- относительно благоприятная визовая политика, реализуемая Российской Федерацией, действующий безвизовый и упрощенный порядок въезда на ее территорию для граждан и лиц без гражданства из большинства государств-участников Содружества Независимых Государств и некоторых других зарубежных стран;
- высокая степень «прозрачности» российских государственных границ возникших после распада Союза Советских социалистических республик.

Социально-экономические факторы:

- высокая степень интегрированности экономик, инфраструктур и транспортных коммуникаций Российской Федерации и государств, ранее входивших в состав бывшего Союза Советских социалистических республик;
- исторически сложившаяся социокультурная близость населения Российской Федерации и государств, ранее входивших в состав бывшего Союза Советских социалистических республик, отсутствие серьезных проблем у выходцев из этих стран и адаптации к российской языковой и социальной среде;
- многонациональность и многоконфессиональность населения Российской Федерации;
- сложная социально-политическая обстановка и экономические проблемы (высокий уровень безработицы, низкий уровень оплаты труда и т.д.) в ряде стран, ранее входивших в состав бывшего Союза Советских социалистических республик;
- большая емкость рынка труда иностранной рабочей силы в ряде отраслей экономики Российской Федерации из-за ес-

тественной убыли собственного трудоспособного населения;

- достаточно высокий рейтинг российского образования за рубежом, прежде всего в странах, ранее входивших в состав бывшего Союза Советских социалистических республик, а так же получавших от него помощь в подготовке специалистов;
- активное развитие в Российской Федерации сферы международного туризма и сопутствующей ей инфраструктуры.

Основными временными факторами, оказывающими наиболее серьезное влияние на объемы и характер иммиграционных потоков, направленных на территорию Российской Федерации являются:

- сезонное (весеннее-летнее) увеличение объемов производства в ряде отраслей российской экономики, традиционно привлекающих иностранную рабочую силу;
- пики туристического и отпускного сезонов, начало учебного года в российских учебных заведениях профессионального образования (II-III кварталы), открытых для обучения иностранных студентов.

По данным пограничных органов ежегодно на территории Российской Федерации въезжают более 22 миллионов мигрантов.

Среди въезжающих в Россию иностранцев наибольший удельный вес, около 80 %, имеют граждане стран-участниц Содружества Независимых Государств, прежде всего таких, как Украина, Казахстан, Узбекистан, Молдова, Азербайджан и Таджикистан.

В иммиграционных потоках из стран Европы, преобладают граждане Финляндии, Германии, Польши и государств Балтии¹.

В общем количестве, въезжающих в Российскую Федерацию граждан стран Азии (вне Содружества Независимых Государств), подавляющее большинство традиционно составляют граждане Китая, Монголии и Турции.

Объемы иммиграционных потоков на территорию Российской Федерации из стран Африки, Америки, а так же Австралии и Океании незначительны и в основном определяются поездками граждан Соединенных Штатов Америки, Канады, Бразилии, Мексики, Австралии, Новой Зеландии и Южно-Американской Республики².

Наиболее интенсивные иммиграционные потоки отмечаются в пунктах пропуска, функционирующих на российско-украинском, российско-казахстанском и российско-китайском участках государственной границы Российской Федерации, а так же в воздушных пунктах пропуска Москвы и Санкт-Петербурга.

Наибольшему иммиграционному давлению подвергаются субъекты Российской Федерации, входящие в состав Центрального федерального округа, прежде всего г. Москва и Московская область, а так же регионы, имеющие высокие темпы экономического роста за счет интенсивного развития топливно-энергетического комплекса и сопутствующих ему отраслей экономики.

Одним из важнейших международных документов в сфере защиты прав трудящихся является Всеобщая декларация прав человека 1948 года, которая в статье 23 провозглашает следующие принципы:

- Каждый человек имеет право на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы;
- Каждый человек, без какой-либо дискриминации, имеет право на равную оплату за равный труд;
- Каждый работающий имеет право на справедливое и удовлетворительное вознаграждение, обеспечивающее достойное человека существование для него самого и его семьи и дополняемое, при необходимости, другими средствами социального обеспечения;
- Каждый человек имеет право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов³.

Российская Федерация взяла на себя обязательства по реализации Декларации и всеми возможными правовыми средствами закрепила в национальном законодательстве ее положения (например в ст.2; 37; 39; 62 Конституции Российской Федерации)⁴.

Вышесказанное подтверждает приверженность России к признанию, соблюдению и защите прав трудящихся-мигрантов.

Однако на практике реализация многих положений международного права и внутригосударственного законодательства приобретает реальное воплощение.

В настоящее время в связи с ростом и развитием технологий, инновационной деятельности и обеспечением экономической безопасности Российской Федерации необходимо увеличение числа трудовых ресурсов, трудящихся граждан. С помощью собственного потенциала людских ресурсов, Россия не в состоянии решить данную проблему (в силу особенностей демографического прироста населения), поэтому вынуждена привлекать достаточно значительную часть трудовых мигрантов. Трудовая миграция влечет как множество положительных результатов, так и негативные тенденции.

С положительной точки зрения внешняя трудовая миграция оказывает влияние на стабильное развитие экономики России, обеспечивает рабочие места трудящимся, позволяет равномерно развиваться различным отраслям и экономики и в целом обеспечивать жизнедеятельность народонаселения Российской Федерации.

С другой стороны, в качестве негативных тенденций, необходимо отметить рост теневой экономики, отмывание денежных средств, уклонение от уплаты налогов, нарушение прав трудящихся-мигрантов со стороны работодателей⁵. Все это оказывает отрицательное воздействие на обеспечение экономической безопасности России, что подтверждает необходимость осуществления эффективного государственного контроля (надзора) в сфере миграции. В данном случае слово «борьба» с нелегальной трудовой деятельностью не подходит, поскольку полного искоренения данного явления добиться невозможно по объективным причинам экономических отношений⁶. Наиболее ярким аргументом является тот факт, что трудовая миграция (в том числе и незаконная) в рыночных отношениях является наиболее привлекательной для работодателей, предпринимателей по сравнению с внутригосударственными трудовыми ресурсами. Поскольку внешние трудовые мигранты не требуют больших финансовых затрат на их обустройство, обучение профессии, выплату социальных пособий, предоставление гарантий трудовой деятельности, высокой зарплаты и так далее. Поэтому необходимо совершенствование законодательного урегулирования и организационных

форм с целью обеспечения и защиты прав трудящихся мигрантов⁷.

За последние годы в законодательстве России произошли существенные изменения в сфере трудовой миграции, что положительно сказалось на общей миграционной ситуации Российской Федерации. Действительно наглядно видно, что миграционная политика Российского государства имеет выверенный и взвешенный характер. Изменения миграционного законодательства наносят точечный удар по негативным тенденциям в сфере миграции для того, чтобы, с одной стороны предупредить и пресечь нарушения, а с другой стороны не нарушить права и свободы, не нанести вреда чести, достоинству, законным интересам иностранных граждан и лиц без гражданства⁸.

В действительности остаются проблемы в механизме правового регулирования внешней трудовой миграции, во многом они известны, но по мнению опрошенных трудовых мигрантов наиболее острыми остаются вопросы усложненного порядка получения патента на внятное обоснование его связи с регистрацией по месту жительства, с достаточно длинным сроком его получения, бесправность трудовых мигрантов в отношениях с работодателем и другие⁹. Конечно, при изменении законодательства и при его совершенствовании возникают пробелы и проблемы, но думается, это носит временный, наладочный характер на переходный период от бесправного положения трудящихся мигрантов к их правовому положению в условиях существующих реалий миграционной обстановки в России.

¹ See: *Egorov S.A., Akimov S.A.* Legal and organizational features of migration policy in several foreign countries. Tutorial UNITY-DANA. M., 2013.

² See: *Igor Zubov, Vasilevich G.A., Khazov E.N., Prudnikov A.S.* Constitutional law of foreign countries. Textbook for University students, studying on the speciality «Jurisprudence» UNITY-DANA, Moscow, 2013.

³ See: The universal Declaration of human rights adopted by the UN General Assembly on 10 December 1948, M., 2015.

⁴ The Constitution of the Russian Federation (as amended on 21.07.2014) // collected legislation of the Russian Federation. 04.08.2014, No. 31, art 4398. <http://www.pravo.dov.ru> Teeth I. N., Khazov E. N., Eliashvili N.

Etc., *Baguette A.M., Belonovsky V.N., Ovelook A. M., of Opalev, A.A., Mironov A.L., Bulavin, S. P., and S.A. Egorov, E.Y. Zinchenko, Prudnikov A. S., Pavlov E.A.* Constitutional law of Russia. Tutorial (for bachelors). 7-edition. M.: UNITY-DANA, 2015; See: *Bogdanov A.V. Khazov E. N.* Current issues of illegal migration as one of the types of organized crime in modern Russia *Vestnik of Moscow University of the MIA of Russia*. 2014. No. 2.with. 98-101, *Bogdanov A. V. Khazov E. N.* The role of the place and importance of operational-investigative activity on combating organized crime in the sphere of illegal migration on the territory of Russia *Bulletin of the Moscow University of the MIA of Russia*. 2014. No. 5 pp. 142-145, *Alexander V. Bogdanov, O. V. Turbine, Khazov E. N.* Operative-search activities in the sphere of counteraction of illegal migration on the territory of the Russian Federation *Bulletin of Moscow University of the MIA of Russia*. 2015 No. 4.with. 176-180., *Zaitseva E. C.* Activities of the Interpol counter-terrorism as a contribution to strengthening the international legal order // abstract of thesis M. 2008.

⁵ See: *Zhestyannikov S.G., Ekimov I.V., Khazov E.N.* Current issues and main directions of adaptation and integration of labour migrants into Russian society. (On the example of the UFMS of Russia in the Vologda region) *Bulletin of the Moscow University of the MIA of Russia*. 2015, № 3. P. 172—175, *Khazov E. N.* The concept, content and features of political guarantees of constitutional rights and freedoms of man and citizen the Right and life.2010.№ 142(4), *Khazov E. N.* The concept, content and features of social and moral guarantees of constitutional rights and freedoms of man and citizen the Right and life.2010.№ 141 (3), *Khazov E. N.* The concept, content and features of economic guarantees of constitutional rights and freedoms of man and citizen the Right and life.2010.№ 140 (2).

⁶ See: *Khazov E. N.* Constitutional guarantees of rights and freedoms of man and citizen in Russia theoretical foundations and problems of implementation. A dissertation for the degree of doctor of legal Sciences/ Moscow University of the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation. Moscow 2011.

⁷ *Khazov E. H.* the Concept and essence of the constitutional guarantees of the rights and freedoms of man and citizen // Education. Science. Scientific personnel. 2011. No. 3. P. 17 —21., *Ezhevsky D. O.*

⁸ Constitutional guarantees stability of the state system // Education and law. 2010. No. 9. Pp. 30—34. «The concept of state migration policy of the Russian Federation for the period until 2025» <http://www.pravo.gov.ru>.

⁹ See: *Cheishvili M.V., Chirkov, E.V.* The role of legal expertise in the system to improve law // Bulletin of Moscow University of the MIA of Russia. 2014. No. 5. P. 67—68.

¹ См.: *Егоров С.А., Акимова С.А.* Правовые и организационные особенности миграционной политики в ряде зарубежных стран. Учебное пособие ЮНИТИ-ДАНА, М., 2013,

² См.: *Зубов И.Н., Василевич Г.А., Хазов Е.Н., Прудников А.С.* Конституционное право зарубежных стран. Учеб-

ник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» ЮНИТИ-ДАНА, Москва, 2013.

³ См.: **Всеобщая** декларация прав человека: принята генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года, М., 2015.

⁴ Конституция Российской Федерации (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 04.08.2014, № 31, ст. 4398. <http://www.pravo.dov.ru>, *Зубов И.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д., Багет А.М., Белоновский В.Н., Освелюк А.М., Опалева А.А., Миронов А.Л., Булавин С.П., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Прудников А.С., Павлов Е.А.* Конституционное право России: Учебник (для бакалавров). 7-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.

⁵ См.: *Богданов А.В., Хазов Е.Н.* Актуальные вопросы незаконной миграции как один из видов организованной преступности в современной России Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 2. С. 98—101; *Богданов А.В., Хазов Е.Н.* Роль место и значение оперативно-розыскной деятельности по противодействию организованной преступности в сфере незаконной миграции на территории России Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 5. С. 142—145; *Богданов А.В., Турбина О.В., Хазов Е.Н.* Оперативно-розыскная деятельность по противодействию в сфере незаконной миграции на территории Российской Федерации Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 4. С. 176—180; *Зайцева Е.С.* Деятельность Интерпола по противодействию терроризму как вклад в укрепление международного правопорядка: Автореф. ... дис. М. 2008.

⁶ См.: *Жестяников С.Г., Екимов И.В., Хазов Е.Н.* Актуальные вопросы и основные направления адаптации и интеграции трудовых мигрантов в Российское общество. (На примере опыта работы УФМС России по Вологодской области) // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 3. С. 172—175; *Хазов Е.Н.* Понятие, содержание и особенности политических гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина Право и жизнь. 2010. № 142(4); *Хазов Е.Н.* Понятие, содержание и особенности социально-нравственных гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина Право и жизнь. 2010. № 141 (3); *Хазов Е.Н.* Понятие, содержание и особенности экономических гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина Право и жизнь. 2010. № 140 (2).
⁷ См.: *Хазов Е.Н.* Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России теоретические основы и проблемы реализации. Автореферат диссертации на соискании ученой степени доктора юридических наук/ Московский университет МВД Российской Федерации. М., 2011; *Хазов Е.Н.* Понятие и сущность конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина // Образование. Наука. Научные кадры. 2011. № 3. С. 17—21; *Ежевский Д.О.* Конституционные гарантии стабильности государственного строя // Образование и право. 2010. № 9. С. 30—34.

⁸ «Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» <http://www.pravo.gov.ru>.

⁹ См.: *Чеишвили М.В., Чирков Е.В.* К вопросу о роли правовой экспертизы законопроектов в системе совершенствования законодательства // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 5. С. 67—68.

УДК 342

SERGEY ZHESTYANNIKOV,
the head of the FMS of Russia in the Vologda region

IVAN EKIMOV,
leading specialist-expert of the division for analysis,
planning, control and information support
UFMS of Russia in the Vologda region

LEGAL FRAMEWORK AND ORGANIZATION OF THE MIGRATION CENTRE ESTABLISHED IN THE TERRITORY OF THE VOLOGDA REGION

Annotation. The article presents the experience of the Vologda region migration centre in providing foreign nationals of the state services in the sphere of migration on the system «one window». The article also deals with the principles of the organization of the work of the immigration centre and the promising directions of its activity in the framework document and social adaptation and foreign nationals.

Keywords: migration policy, labour migration, patent, unitary patent, foreign workers, foreign workers, social adaptation and integration, migration centre.

СЕРГЕЙ ГЕННАДЬЕВИЧ ЖЕСТЯННИКОВ,
начальник УФМС России по Вологодской области

ИВАН ВИКТОРОВИЧ ЕКИМОВ,
ведущий специалист-эксперт отдела анализа,
планирования, контроля и информационного обеспечения
УФМС России по Вологодской области

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИГРАЦИОННОГО ЦЕНТРА СОЗДАННОГО НА ТЕРРИТОРИИ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ

Аннотация. В статье представлен опыт создания в Вологодской области миграционного центра по оказанию иностранным гражданам государственных услуг в сфере миграции по системе «одного окна». В статье также идет речь о принципах организации работы миграционного центра и перспективных направлениях его деятельности в рамках документирования и социальной адаптации и иностранных граждан.

Ключевые слова: миграционная политика, трудовая миграция, патенты, единый патент, иностранные работники, иностранная рабочая сила, социальная адаптация и интеграция, миграционный центр.

Ежегодно на территорию России прибывает более 10 млн. иностранных граждан. Их «приспособленность» к местным условиям — уровень владения русским языком, знание культурных норм, традиций принимающего сообщества, основ законодательства, обладание востребованной профессией — оказывает прямое воздействие на успешность социализации мигрантов, характер межнациональных отноше-

ний, восприятие мигрантов местным населением и в конечном итоге — на национальную безопасность¹.

Именно поэтому работа органов государственной власти, коммерческих и общественных организаций в области социальной адаптации и интеграции иностранцев является необходимостью, которая на высшем управленческом уровне сформулирована в «Концепции государственной миграционной по-

литики Российской Федерации на период до 2025 года»².

В первую очередь в адаптации и интеграции в российское общество нуждаются иностранные граждане, пребывающие на территории субъектов РФ в течение длительного времени — 1 год и более.

На сегодняшний день основная масса иностранцев указанной категории представлена трудовыми мигрантами (в основном из государств Средней Азии), а также потенциальными участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, в том числе лицами, вынужденно покинувшими территорию Украины и прибывшими в Россию в поисках временного убежища.

Так, за 6 месяцев 2015 г. в Вологодскую область прибыло более 13 тыс. иностранных граждан. Из них рабочие цели заявили при въезде 57%. В том числе более 70% трудовых мигрантов представлены гражданами Узбекистана, Таджикистана, Азербайджана, Киргизии. Кроме того, на территории региона находятся более 2 тыс. человек, которым предоставлено временное убежище. С начала 2015 года за временным убежищем в УФМС России по Вологодской области обратилось около 600 человек (порядка 5% от общего количества прибывших иностранных граждан).

Таким образом, более 50% иностранцев, въехавших на территорию Вологодской области в 2015 году, задержатся в регионе на длительный срок и потенциально нуждаются в содействии их адаптации к особенностям принимающего сообщества³.

Помимо прочего, залогом успешной социализации иностранцев является создание условий для их проживания в период первичной адаптации, а в отношении трудовых мигрантов, кроме того — создание условий для изучения ими русского языка, культуры, истории, законодательства России.

Одна из мер по решению обозначенных задач — учреждение миграционных центров и центров временного размещения, где могут проживать иностранные работники и участники Государственной программы переселения соотечественников в период их адап-

тации к особенностям территории пребывания (проживания).

В Российской Федерации опыт организации работы подобных центров уже имеется: в отношении трудовых мигрантов — у Московской, Оренбургской и Тамбовской областей, в отношении участников Государственной программы переселения соотечественников — у Калининградской области.

Открытые в Тамбовской и Оренбургской областях Центры социальной адаптации иностранцев к социально-экономическим и культурным условиям России ориентированы на работу с мигрантами, имеющими разрешительные документы на право осуществления трудовой деятельности. Поскольку оплата пребывания иностранных граждан в Центрах возложена на работодателей, обязательным условием их пребывания является трудоустроенность. В соответствии с замыслом проекта организовано изучение трудовыми мигрантами, проживающими в указанных Центрах, русского языка, истории России и основ законодательства Российской Федерации.

В Калининградской области, в Центре временного размещения, расположенном в поселке Северный, Багратионовского района, участникам Государственной программы переселения соотечественников могут предоставляться жилые помещения на период их адаптации⁴.

В условиях массового пребывания трудовых мигрантов свой опыт предоставления услуг по системе «одного окна» данной категории иностранцев сложился в Московской области. На территории региона успешно реализуется проект единого миграционного центра по оформлению и выдаче иностранным гражданам патентов на право осуществления трудовой деятельности.

Поскольку большинство крупных работодателей Вологодской области, привлекающих иностранную рабочую силу, имеют собственный либо арендуемый жилой фонд для размещения трудовых мигрантов, модель центра социальной адаптации, реализованная в Тамбове и Оренбурге, оказалась здесь не вполне актуальной.

В силу географических и социально-экономических особенностей региона в Вологодской области сформировалась несколько иная

модель социальной адаптации, которая предполагает использование потенциала общественных и образовательных организаций, работодателей, привлекающих иностранную рабочую силу.

В 2012 году при участии Правительства региона, УФМС России по Вологодской области были организованы адаптационные курсы для мигрантов на базе некоммерческой организации «Фонд поддержки гражданских инициатив», ФГБОУ ВПО «Вологодский государственный технический университет» (ныне — ФГБОУ «Вологодский государственный университет»), ФГБОУ ВПО «Череповецкий государственный университет». В рамках курсов иностранные граждане изучали русский язык, знакомились с историей и основами миграционного законодательства России. В том числе углубленное изучение русского языка было организовано для иностранцев, рассчитывающих надолго связать свою жизнь с Россией, а в перспективе получить российское гражданство.

Вместе с тем, отсутствие у мигрантов серьезной мотивации к обучению, территориальная удаленность образовательных учреждений от мест проживания и работы иностранных граждан оказали отрицательное влияние на эффективность курсов. Именно по этим причинам следующим этапом в деятельности по социальной адаптации стала организация языковых курсов в непроизводственных помещениях предприятий и в местах проживания мигрантов. Такая форма работы оказалась наиболее удобной, тем более что повышение образовательного уровня мигрантов оказывало положительное воздействие и на производственный процесс.

В ходе подготовки к реализации Федерального закона от 20.04.2014 № 74-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁵, которым для ряда категорий иностранцев (в том числе трудовых мигрантов) установлена обязанность подтверждать владение русским языком, знание истории и основ законодательства России, в сентябре 2014 г. была апробирована система дистанционного обучения иностранных граждан с использованием интернет-технологий. В проекте приняли участие трудовые мигранты, работающие на пред-

приятия г. Вологды («Вологодское мороженое»), г. Сокола (ОАО «Солдек»), пос. Шексна (кондитерская фабрика «АтАг»). Посредством видеосвязи занятия по русскому языку с ними проводили преподаватели «Череповецкого государственного университета».

Внедрение технологий дистанционного обучения позволило снять проблему удаленности мест проживания и работы трудовых мигрантов от высших учебных заведений, центров тестирования. Кроме того, проведение занятий в режиме видеосвязи позволяет охватить практически любую по количеству слушателей аудиторию. Всего в период с 2012 по 2014 годы адаптационные курсы прошли более 300 иностранных граждан, временно пребывавших на территории Вологодской области. Следует отметить, что для эффективной адаптации трудовых мигрантов к особенностям принимающей территории большое значение имеет уровень их профессиональной квалификации. В связи с этим на территории Вологодской области был реализован проект — Центр профессиональной подготовки на базе деревообрабатывающего предприятия ОАО «Солдек» в г. Соколе.

В рамках реализации проекта была организована профессиональная подготовка трудовых мигрантов, работающих на предприятии. Теоретический курс в соответствии со всеми государственными стандартами читали преподаватели Сокольского лесопромышленного техникума, а практическое освоение профессии происходило непосредственно на предприятии. Взаимоотношения между ОАО «Солдек» и БОУ СПО ВО «Сокольский лесопромышленный техникум» в части, касающейся теоретической подготовки иностранных работников предприятия, строились на основании договора о социальном партнерстве.

Опыт, приобретенный регионом на начальном этапе деятельности по социальной адаптации и интеграции иностранных граждан послужил основой для организации работы Миграционного центра Вологодской области.

Создание Центра во многом было обусловлено необходимостью обеспечить эффективную реализацию изменений, внесенных в Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных гражд-

дан в Российской Федерации»⁶. В частности, с 1 января 2015 г. увеличился перечень процедур, прохождение которых иностранным гражданином обязательно для получения патента на право осуществления трудовой деятельности.

Между тем, раздельное прохождение иностранными гражданами необходимых процедур, а также несогласованность графиков приема в медицинских, образовательных, страховых учреждениях, требуют длительного времени для получения патента. Наиболее эффективным в такой ситуации является комплексное прохождение иностранными гражданами всех необходимых процедур, что позволяет максимально упорядочить процесс оформления патентов и, соответственно, избежать на территории региона потенциальных нарушений миграционного законодательства, а также возможного недовольства со стороны местного населения. По аналогии с Единым миграционным центром Московской области Миграционный центр Вологодской области обеспечивает прохождение иностранными гражданами по системе «одного окна» комплексного экзамена на владение русским языком, знание истории и основ законодательства России, медицинского освидетельствования, обязательных фотографирования и дактилоскопической регистрации, а также других процедур, вплоть до оформления медицинского полиса и оплаты стоимости патента.

В результате организации работы Миграционного центра по системе «одного окна» сократились сроки оформления документов (в том числе сертификата о прохождении комплексного экзамена и медицинского заключения) и в целом упростился процесс получения патента. Кроме того, удалось обеспечить полный контроль за соблюдением иммиграционного законодательства на всех этапах оформления патента.

Деятельность Миграционного центра строится на принципах государственно-частного партнерства. Предоставление на базе центра государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам патентов осуществляет уполномоченная на это Правительством Вологодской области организация (филиал по Вологодской области ФГУП «ПВС» ФМС России). Уполномоченная орга-

низация также обеспечивает, в том числе путем привлечения сторонних бюджетных и коммерческих организаций, предоставление иностранным гражданам образовательных, медицинских, страховых, нотариальных, переводческих и иных услуг. Часть функций уполномоченной организации, связанных с проведением обязательных дактилоскопической регистрации и фотографирования иностранных граждан, выполняет общество с ограниченной ответственностью «Центр социальной адаптации и интеграции», действующее на основании заключенного с уполномоченной организацией агентского договора. Для полноценного функционирования в помещениях Миграционного центра оборудованы классы для проведения занятий и комплексного экзамена, оборудованы лаборатория и кабинеты для проведения медицинского освидетельствования, оборудованы рабочие места для ведения приема иностранных граждан сотрудниками уполномоченной организации и страховых компаний.

Вместе с тем, помимо документирования иностранных граждан, Миграционный центр Вологодской области обеспечивает возможность их проживания благодаря своему расположению на территории гостиничного комплекса по адресу: Вологодская область, г. Грязовец, ул. Урицкого, д. 8..

Территория комплекса является закрытой, полностью благоустроенной и огороженной, круглосуточно охраняется силами собственной службы безопасности. Жилые помещения гостиничного комплекса позволяют одновременно разместить до 450 человек. Номера вместимостью от 1 до 6 человек полностью благоустроены. Столовая гостиничного комплекса вмещает до 250 человек и позволяет организовать для мигрантов 3-разовое питание.

На сегодняшний день комплексный экзамен на базе миграционного центра прошли 602 иностранных гражданина, медицинское освидетельствование — 382 иностранных гражданина. 221 иностранный гражданин прошёл в Миграционном центре полный цикл процедур, включая выдачу патента. Более того, комплексный экзамен на базе Центра сдают трудовые мигранты из Архангельской, Костромской области, Республики Коми, Санкт-Петербурга⁷.

Особенность Центра заключается в вариативном подходе к работе с иностранными гражданами. В зависимости от потребности прохождения ими необходимых процедур возможно как с проживанием в Центре, так и без проживания. Возможность проживания в Миграционном центре позволяет использовать его потенциал для временного размещения участников Государственной программы переселения соотечественников, а также трудовых мигрантов при необходимости прохождения ими профессиональной переподготовки либо повышения квалификации. Переобучение иностранных граждан может проводиться на базе БОУ СПО ВО «Грязовецкий политехнический техникум» по рабочим специальностям, востребованным на территории региона. Для организации профессиональной подготовки иностранных граждан безусловную ценность представляет описанный выше опыт взаимодействия ОАО «Солдек» и БОУ СПО ВО «Сокольский лесопромышленный техникум».

Таким образом, особенность Миграционного центра Вологодской области заключается в возможности выполнения им целого ряда функций:

- предоставления услуг в сфере трудовой миграции по системе «одного окна»;
- организации проживания иностранных граждан (в том числе прибывающих из отдаленных муниципальных образований либо соседних с Вологодской областью регионов, а также участников Государственной программы переселения соотечественников);
- обеспечения профессиональной подготовки и переподготовки трудовых мигрантов и участников Государственной программы переселения соотечественников.

Считаем, что предложенная модель миграционного центра является наиболее оптимальной и обеспечивает унифицированный подход к документированию иностранных граждан и деятельности по социальной адаптации и интеграции иностранцев в принимающее сообщество.

¹ Bogdanov A.V., Khachukaev N.T., Khazov E.N. Drug smuggling is one of the real threats to national security of Russia Bulletin of the Moscow University of the MIA of Russia. 2013 No. 9. with. 152—156; Bogdanov A.V., Khazov E.N. Current issues of illegal migration as one of the types of organized crime in modern Russia Vestnik of Moscow University of the MIA of Russia. 2014. No. 2. with. 98—101; Bogdanov A.V., Khazov E.N. The role of the place and importance of operational-investigative activity on combating organized crime in the sphere of illegal migration on the territory of Russia Bulletin of the Moscow University of the MIA of Russia. 2014. No. 5 pp. 142—145, Alexander V. Bogdanov, O.V. Turbine, Khazov E.N. Operative-search activities in the sphere of counteraction of illegal migration on the territory of the Russian Federation Bulletin of Moscow University of the MIA of Russia. 2015 No. 4. with. 176—180.

² The Constitution of the Russian Federation (as amended on 21.07.2014) // collected legislation of the Russian Federation. 04.08.2014, No. 31, art 4398. <http://www.pravo.dov.ru> «the Concept of state migration policy of the Russian Federation for the period till 2025»/ <http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/07c/kgmp.pdf> Teeth I.N., Vasilevich G.A., Khazov E.N., Prudnikov A.S., Constitutional law of foreign countries. Textbook M.: UNITY-DANA, 2013. Igor Zubov, Khazov E.N., Eliashvili N. Etc., Baguette A.M., Belonovsky V.N., Ovelook A.M., Of Opalev, A. A., Mironov A.L., Bulavin, S. P., And S.A. Egorov, E.Y. Zinchenko, Prudnikov A.S., Pavlov E.A., Constitutional law of Russia. Tutorial (for bachelors) 7-edition-M.: UNITY-DANA, 2015. Khazov E.N. Constitutional guarantees of rights and freedoms of man and citizen in Russia theoretical foundations and problems of implementation. A dissertation for the degree of doctor of legal Sciences/ Moscow University of the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation. Moscow 2011. Khazov E.H. the Concept and essence of the constitutional guarantees of the rights and freedoms of man and citizen // Education. Science. Scientific personnel. 2011. No. 3. P. 17—21.

³ The results of operations of the FMS of Russia in the Vologda region for 6 months of 2015. <http://www.Ufms35.ru>

⁴ Zhestyannikov S.G., I.V. Ekimov, Khazov E.N. Current issues and main directions of adaptation and integration of labour migrants in the Russian society (on the example of the UFMS of Russia in the Vologda region) Bulletin of the Moscow University of the MIA of Russia. 2015 No. 3. with. 172—175.

⁵ The RF Federal law of 25 July 2002 № 115-FZ (as amended on 23.05.2015) «On legal status of foreign citizens in the Russian Federation» // collected legislation of the Russian Federation. 29.07.2002, No. 30, p. 3032. <http://www.pravo.dov.ru>

⁶ The RF Federal law of 25 July 2002 № 115-FZ (as amended on 23.05.2015) «On legal status of foreign citizens in the Russian Federation» // collected legislation of the Russian Federation. 29.07.2002, No. 30, p. 3032. <http://www.pravo.dov.ru>

⁷ The results of operations of the FMS of Russia in the Vologda region. <http://www.Ufms35.ru>

¹ *Богданов А.В., Кочукаев Н.Т., Хазов Е.Н.* Контрабанда наркотиков — одна из реальных угроз национальной безопасности России Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 9. С. 152—156; *Богданов А.В., Хазов Е.Н.* Актуальные вопросы незаконной миграции как один из видов организованной преступности в современной России // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 2. С. 98—101; *Богданов А.В., Хазов Е.Н.* Роль место и значение оперативно-розыскной деятельности по противодействию организованной преступности в сфере незаконной миграции на территории России Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 5. С. 142—145; *Богданов А.В., Турбина О.В., Хазов Е.Н.* Оперативно розыскная деятельность по противодействию в сфере незаконной миграции на территории Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 4. С. 176—180.

² Конституция Российской Федерации (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 04.08.2014, № 31, ст. 4398. <http://www.pravo.dov.ru>, «Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года»/ <http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/07c/kgmp.pdf>; *Зубов И.Н., Василевич Г.А., Хазов Е.Н., Прудников А.С.* Конституционное право зарубежных стран. Учебник М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013; *Зубов И.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д., Багет А.М., Белоновский В.Н., Освелюк А.М., Опалева А.А., Миронов А.Л., Булавин С.П., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Прудников А.С., Павлов Е.А.* Конститу-

ционное право России: Учебник (для бакалавров). 7-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015; *Хазов Е.Н.* Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России теоретические основы и проблемы реализации: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук / Московский университет МВД Российской Федерации. М., 2011; *Хазов Е.Н.* Понятие и сущность конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина // Образование. Наука. Научные кадры. 2011. № 3. С. 17—21.

³ Результаты деятельности УФМС России по Вологодской области за 6 месяцев 2015 года. <http://www.Ufms35.ru>

⁴ *Жестяников С.Г., Екимов И.В., Хазов Е.Н.* Актуальные вопросы и основные направления адаптации и интеграции трудовых мигрантов в Российское общество (на примере работы УФМС России по Вологодской области) Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 3. С. 172—175.

⁵ Федеральный закон РФ от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ (ред. от 23.05.2015) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 29.07.2002, № 30, ст. 3032. <http://www.pravo.dov.ru>

⁶ Федеральный закон РФ от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ (ред. от 23.05.2015) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 29.07.2002, № 30, ст. 3032. <http://www.pravo.dov.ru>

⁷ Результаты деятельности УФМС России по Вологодской области. <http://www.Ufms35.ru>

УДК 342

SHAMIL NURUDINOV,
Professor of constitutional and municipal law
of the Moscow University of the MIA of Russia
the name of V.J. Kikot, D. Yu.N., Professor,
Honored employee of internal Affairs bodies Russian Federation

MAXIM KASATKIN,
associate chair of constitutional
and municipal law Moscow University of the MIA of Russia

THE REALIZATION OF THE RIGHT TO EDUCATION OF MIGRANTS AS A FACTOR OF VICTIMOLOGICAL PREVENTION CRIMES

***Annotation.** The author, based on statistical analysis of the data raises the problem of prevention of crimes committed by migrants, as well as crimes committed against them. According to the author, is of particular importance victimological prevention of crime in relation to social groups of migrants, as this group has a higher victimization. The author proposes a set of measures aimed at improving the effectiveness of the implementation of the right to education of migrants as a factor of victimological prophylaxis of crimes.*

***Key words:** migrants, social control, victimization prevention, the implementation of the right to education.*

ШАМИЛЬ МАГОМЕДОВИЧ НУРАДИНОВ,
профессор кафедры конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя, д.ю.н., профессор,
Заслуженный сотрудник органов внутренних дел
Российской Федерации

МАКСИМ НИКОЛАЕВИЧ КАСАТКИН,
адъюнкт кафедры конституционного
и муниципального права
Московского Университета МВД России

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА НА ОБРАЗОВАНИЕ МИГРАНТАМИ КАК ФАКТОР ВИКТИМОЛОГИЧЕСКОЙ ПРОФИЛАКТИКИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

***Аннотация.** Автор, на основе анализа статистических данных, ставит проблему предупреждения преступлений, совершаемых мигрантами, а также преступлений, совершаемых в отношении них. По мнению автора, особое значение имеет виктимологическая профилактика преступности в отношении социальной группы мигрантов, так как данная группа обладает повышенной виктимностью. Автор предлагает комплекс мер, направленных на повышение эффективности реализации права на образование мигрантами как фактора виктимологической профилактики преступлений.*

***Ключевые слова:** мигранты, социальный контроль, виктимологическая профилактика, реализация права на образование.*

Одной из значимых задач, стоящих перед современным российским государством, является организация эффективного социального контроля

над миграционными процессами. Ежегодно в Российскую Федерацию пребывают миллионы трудовых мигрантов, в том числе и нелегальных, из таких стран как Узбеки-

тан, Таджикистан, Молдавия, Казахстан, Киргизия, Туркмения. Значительное количество беженцев приехали в Россию в результате вооруженного конфликта на юго-востоке Украины.

Социальный контроль над миграционными процессами представляет собой многоаспектную задачу, требующую решений в области экономики, таможенного и налогового администрирования, а также правоохранительной деятельности. В центре внимания данной статьи находится проблема виктимологической профилактики преступлений, совершаемых в отношении мигрантов.

Безусловно, самими мигрантами совершается немало количество преступлений. Так, согласно официальным данным МВД России, в январе-мае 2015 г. иностранными гражданами и лицами без гражданства совершено на территории Российской Федерации 20875 преступлений, что на 3,1% больше, чем за аналогичный период предыдущего года (удельный вес – 4% от общего числа расследованных преступлений); в 2014 г. — 45538 преступлений, что на 5,4% меньше (удельный вес — 3,8%); в 2013 г. — 46984 преступления, что на 10,2% больше (удельный вес — 3,8%); в 2012 г. — 42650 преступлений, что на 5,1% меньше (удельный вес — 3,4%); в 2011 г. — 44956 преступлений, что на 8,2% меньше (удельный вес — 3,4%). Причем, согласно статистическим данным, около 85—90% из них совершены гражданами государств-участников СНГ¹.

Мигранты, особенно из стран Средней и Центральной Азии, испытывают трудности интеграции в российское общество, многие из них приезжают из малых населенных пунктов, плохо владеют русским языком, как правило, заняты на наименее престижных и оплачиваемых работах. Зачастую, оторванность от традиционных для них норм поведения и институтов социального контроля приводит к маргинализации части из них и вовлеченности в поле зрения преступных организаций, сформированных по этническому принципу.

Мигранты представляют собой социальную группу с повышенной степенью виктимности. Так, в январе-мае 2015 г. в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства совершено на территории Российской Федерации 6664 преступления, что на

25% больше, чем за аналогичный период предыдущего года; в 2014 г. — 17309 преступлений, что на 6,1% больше, чем за аналогичный период предыдущего года; в 2013 г. — 13214 преступлений, что на 6,2% больше, чем за аналогичный период предыдущего года; в 2012 г. — 12444 преступления, что на 8,4% больше, чем за аналогичный период предыдущего года; в 2011 г. — 11440 преступлений, что на 7,9% меньше, чем за аналогичный период предыдущего года².

При этом, можно констатировать, что пострадавшие от преступлений граждане государств-участников СНГ, особенно нелегальные мигранты, в подавляющем большинстве случаев в правоохранительные органы не обращаются. Данный вид преступности относится к числу наиболее латентных, что еще больше осложняет криминогенную обстановку и формирует у преступников сознание своей безнаказанности.

Как пишет А.Р. Рындина, «трудовые мигранты с низким образованием, приехавшие из отдаленных и сельских районов, в целом менее социально адаптивны. Их социальная активность стандартно канализируется через неформальные связи (родственников, земляков, друзей и др.). В основной своей массе современные трудовые мигранты обладают неразвитым правосознанием и предпочитают либо вовсе не отстаивать свои права, либо делать это через тех же неформальных (или даже криминальных) агентов»³.

В этой связи значимость работы по виктимологической профилактике преступности в отношении социальной группы мигрантов не вызывает сомнений. Виктимологическая профилактика — важнейшее направление предупреждения преступности, самостоятельный вид профилактики преступлений.

Виктимологическую профилактику совершаемых в отношении мигрантов преступлений можно охарактеризовать как деятельность социальных институтов, направленную на выявление и смягчение, либо полное устранение условий виктимного поведения мигрантов и совершения в отношении них преступлений⁴.

Особая роль виктимологической профилактики в предупреждении рассматриваемой преступности состоит в том, что она, с одной стороны, представляет собой раннюю профилактику и, с другой стороны, соответствующая профилактическая деятельность может быть

осуществлена уже имеющимися специализированными субъектами, в частности, образовательными организациями. Так, согласно исследованию, проведенному В.И. Задорожным, органы образования имеют один из наивысших показателей эффективности (23,4%) среди субъектов профилактики, после органов внутренних дел (67,6%) и прокуратуры (25,4%)⁵.

В научной литературе неоднократно обращалось внимание на роль института образования в деле интеграции мигрантов в социум⁶. Следует согласиться с И.А. Головиной, которая в качестве задач, решение которых преследует цель интегрировать мигрантов в российское общество, выделяет:

- реализацию специальных программ по обучению детей мигрантов русскому языку и культуре, а также основам российского права;
- реализацию программ среднего специального образования для разновозрастных групп мигрантов с параллельным изучением русского языка, культуры и основ российского права;
- реализацию обязательных интеграционных образовательных программ для мигрантов разных возрастных групп, направленных на изучение русского языка, русской культуры и основ права Российской Федерации⁷.

И Конституция РФ⁸ в ст. 43, и Федеральный закон РФ от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»⁹ в п.п. 1—2 ст. 5 рассматривают право на образование как право каждого человека. Им обладает любой человек, вне зависимости от наличия у него гражданства России, его половой, расовой, национальной, языковой принадлежности, от его происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным организациям, возраста, состояния здоровья, социального, имущественного и должностного положения, наличия судимости и иных обстоятельств.

Реализация права на образование имеет значение, как для получающего его человека, так и для общества и государства. Получение образования позволяет человеку приобщиться к социальному опыту, накопленному предыдущими поколениями, открывает ему доступ к реализации целого ряда иных прав и свобод, в том числе позволяет повысить и свой социальный статус.

Общество и государство, в свою очередь, удовлетворяют потребность в высококвалифицированных профессиональных кадрах, наличие которых способствует повышению темпов экономического роста и ускорению научно-технического прогресса. Имеется и определенная взаимосвязь между уровнем образованности населения и наличием в стране демократического политического режима. Только знающие свои права люди могут противостоять авторитаризму. Кроме того, высокий образовательный уровень проявляется как антикриминогенный фактор.

Среди экономических, социальных и культурных прав, на реализацию которых оказывает непосредственное влияние предшествующая реализация права на образование, можно выделить право самостоятельно выбирать сферу трудовой деятельности, право получать равное вознаграждение за равную работу, право пользоваться достижениями научно-технического прогресса. Все эти права могут быть полноценно использованы лишь при наличии хотя бы минимального уровня образования

Не случайно, в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года¹⁰ в числе основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации названо создание условий для адаптации и интеграции мигрантов, включая их обучение русскому языку, правовое просвещение, информирование о культурных традициях и нормах поведения путем формирования соответствующей инфраструктуры в странах их происхождения и в регионах Российской Федерации, испытывающих наибольший приток мигрантов, а также активно используя потенциал средств массовой информации и возможности культурно-адаптационных центров в странах происхождения мигрантов. А в Постановлении Правительства РФ от 20 июня 2011 г. № 492 «О федеральной целевой программе «Русский язык» на 2011—2015 годы»¹¹ закреплено, в частности, что задача по созданию условий для функционирования русского языка как средства межнационального общения народов Российской Федерации предусматривает разработку и апробацию учебников и учебных пособий по русскому языку и литературе для детей мигрантов и вынужденных переселенцев.

Представляется, что реализация права на образование мигрантами может стать эффективным фактором виктимологической профилактики преступлений. Для достижения этой цели необходимо:

- создать и развить на территории России сеть специализированных центров по обучению мигрантов;
- активизировать сотрудничество в образовательной сфере с государствами-участниками СНГ, из которых идет наибольший поток мигрантов;
- включить в образовательные программы для мигрантов не только базовые знания по русскому языку, основам истории и культуры России, но и базовые правовые знания, прежде всего, в области трудового законодательства;
- обязать работодателей, привлекающих труд мигрантов, финансировать их обучение, в том числе и профессиональное.

¹ See: Official website of the MIA of Russia: statistics and Analytics // <https://mvd.ru/Deljatelnost/statistics>

² See: as above

³ Ryndina A.R. Special education for labor migrants as a factor of their socio-legal adaptation // *Migration law*. 2009. No. 3. S. 24.

⁴ See: Kleschin E.N. Criminological doctrine of the victim of a crime and the problems of its implementation in legislation and the activity of internal Affairs bodies: author. dis.... Dr. Jurid. Sciences. — М., 2010. S. 29.

⁵ See: ZADOROZHNY, V.I. Conceptual framework of victimological prophylaxis of crimes: author. dis.... Dr. Jurid. Sciences. М., 2006. S. 22.

⁶ See, for example: Goryachev Yu., Zakharov V.F., Kurnosova L.E., Omelchenko E.A., Savchenko T.V. the integration of migrants through education: the experience of Moscow. — М.: Publishing house «ethnosphere», 2008. S. 14, Nikolaev B.V. Khazov E.N. Constitutional-legal regulation of state-funding of religious educational institutions and programmes in the United States Bulletin of the Moscow University of the MIA of Russia. 2008. No. 11

⁷ See: Goloviznina I.A. the Role of the educational system in the prevention of crimes, done in irrigated immigrants // *Migration law*. 2011. No. 2. S. 28.

⁸ See: The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote 12.12.1993 G.) // collected legislation of the Russian Federation. 2014. No. 9. PT. 851. Khazov E.N. The concept, content and features of political guarantees of constitutional rights and freedoms of man and citizen the Right and life.2010.№ 142(4), Khazov E.N. The concept, content and features of social and moral guarantees of constitutional rights and freedoms of man and citizen the Right and life.2010.№ 141 (3), Khazov E.N. Re-ment, content and features of economic guarantees of constitutional

rights and freedoms of man and of the citizen-rights Law and life.2010.№ 140 (2).

⁹ See: Federal law of the Russian Federation dated 29.12.2012 № 273-FZ «On education in Russian Federation» // collected legislation of the Russian Federation. 2012. No. 53 (part 1). PT. 7598.

¹⁰ See: «The concept of state migration policy of the Russian Federation for the period till 2025» // ATP «Consultant plus». The document was not published officially.

¹¹ See: The RF Government decree dated 20.06.2011 № 492 «On the Federal target program «Russian language» for 2011—2015» // collected legislation of the Russian Federation. 27.06.2011. No. 26. PT. 3815.

¹ См.: Официальный интернет-сайт МВД России: статистика и аналитика // <https://mvd.ru/Deljatelnost/statistics>

² См.: там же.

³ Рындина А.Р. Специальное образование для трудовых мигрантов как фактор их социально-правовой адаптации // *Миграционное право*. 2009. № 3. С. 24.

⁴ См.: Клевшина Е.Н. Криминологическое учение о жертве преступления и проблемы его реализации в законодательстве и деятельности органов внутренних дел: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 29.

⁵ См.: Задорожный В.И. Концептуальные основы виктимологической профилактики преступлений: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 22.

⁶ См., например: Горячев Ю.А., Захаров В.Ф., Курнешова Л.Е., Омелченко Е.А., Савченко Т.В. Интеграция мигрантов средствами образования: опыт Москвы. М.: Издательский дом «Этносфера», 2008. С. 14, Николаев Б.В., Хазов Е.Н. Конституционно-правовое регулирование вопросов государственного финансирования религиозных образовательных институтов и программ США Вестник Московского университета МВД России. 2008. № 11

⁷ См.: Головизнина И.А. Роль образовательной системы в предупреждении преступлений, совершаемых иммигрантами // *Миграционное право*. 2011. № 2. С. 28.

⁸ См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 9. Ст. 851. Хазов Е.Н. Понятие, содержание и особенности политических гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина *Право и жизнь*.2010. № 142(4), Хазов Е.Н. Понятие, содержание и особенности социально-нравственных гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина *Право и жизнь*.2010.№ 141 (3), Хазов Е.Н. Понятие, содержание и особенности экономических гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина *Право и жизнь*.2010.№ 140 (2).

⁹ См.: Федеральный закон Российской Федерации от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

¹⁰ См.: «Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СПС «КонсультантПлюс». Документ официально опубликован не был.

¹¹ См.: Постановление Правительства РФ от 20.06.2011 № 492 «О федеральной целевой программе «Русский язык» на 2011—2015 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 27.06.2011. № 26. Ст. 3815.

DIANA SHURUKHNOVA.

Professor of administrative law Department of
Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia,
PhD in law, associate Professor

TYPES AND LEGAL GROUNDS FOR APPLYING MEASURES OF ADMINISTRATIVE ENFORCEMENT OF FOREIGN CITIZENS AND PERSONS WITHOUT CITIZENSHIP

Annotation. The article presents a General description of the main measures of administrative and legal coercion applied to foreign citizens and persons without citizenship.

Keywords: migration, illegal migration, foreign citizens and persons without citizenship, the measures of state coercion, the reduction of the period of temporary stay or residence of a foreign citizen, the denial or revocation of a temporary residence permit (residence permit), the decision on undesirability of stay (residence) of foreign citizens or persons without citizenship, the decision of prohibiting the entry into the Russian Federation, readmission, deportation, administrative expulsion of foreign citizens and individuals without citizenship.

ДИАНА НИКОЛАЕВНА ШУРУХНОВА,

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

ВИДЫ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ ПРИМЕНЕНИЯ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ К ИНОСТРАННЫМ ГРАЖДАНАМ И ЛИЦАМ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА

Аннотация. В статье представлена общая характеристика основных мер административно-правового принуждения, применяемых к иностранным гражданам и лицам без гражданства.

Ключевые слова: миграционные процессы, незаконная миграция, иностранные граждане и лица без гражданства, меры государственного принуждения, сокращение срока временного пребывания или проживания иностранного гражданина, отказ в выдаче либо аннулировании разрешения на временное проживание (вида на жительство), решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства, решение о неразрешении въезда в Российскую Федерацию, реадмиссия, депортация, административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства.

Российская Федерация является ведущим государством, принимающим активное участие в мировых миграционных процессах. Она занимает второе место в мире (после США) по числу мигрантов¹. За 2014 год в Россию въехало 17 281 971 иностранный гражданин (лицо без гражданства)².

Современная миграция обусловлена рядом детерминирующих обстоятельств, которые

настолько интегрировались в социально-правовую действительность, что уже не кажутся негативными или несвойственными для современного общества или государства. Причин переселения людей много, однако наиболее весомыми следует признать — социально-экономические³.

Негативным проявлением интеграции и глобализации является незаконная миграция, которая определяется как перемещение в

Российскую Федерацию с нарушением внутреннего законодательства, регламентирующего въезд, пребывание (проживание) иностранных граждан на территории России и (или) осуществление ими трудовой деятельности.

Несовершенство действующей системы управления миграционными процессами проявляется в наличии большого числа незаконных мигрантов. Ежегодно от 3 до 5 миллионов иностранных граждан осуществляют трудовую деятельность без официального разрешения. Незаконная миграция, питаемая рабочей силой теневой сектор экономики, является одной из главных причин усиления негативного отношения к мигрантам со стороны части населения Российской Федерации⁴. Для минимизации этих явлений в российское законодательство был внесен ряд изменений, направленных на совершенствование регулирования миграционных процессов, борьбу с незаконной миграцией.

К иностранным гражданам и лицам без гражданства применяется система мер административно-правового принуждения, направленная на борьбу с незаконной миграцией. Применяются меры предупреждения, пресечения, меры взыскания (наказания).

Применение мер государственного принуждения связано, как правило, с нарушением иностранными гражданами или лицами без гражданства норм права либо при возникновении угрозы такого нарушения. В целях защиты правопорядка, прав и свобод граждан Российской Федерации, государство применяет к таким иностранным гражданам и лицам без гражданства комплекс мер принудительного характера, направленных на прекращение пребывания таких лиц на территории страны⁵. К числу указанных мер относятся:

- сокращение срока временного пребывания или проживания;
- принятие решения об отказе в выдаче либо аннулировании разрешения на временное проживание (вида на жительство);
- принятие решения о нежелательности и пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации;
- принятие решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию;

- принятие решения о реадмиссии иностранного гражданина или лица без гражданства;
- депортация;
- административное выдворение.

Сокращение срока временного пребывания или проживания иностранного гражданина как на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации, так и на всей территории Российской Федерации. Данная мера применяется в целях обеспечения национальной безопасности, поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов, содействия в приоритетном порядке трудоустройству граждан Российской Федерации, а также в целях решения иных задач внутренней и внешней политики государства (ст. 5.1 ФЗ от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»). Согласно статье 31 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в случае, если срок проживания или временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации сокращен, данный иностранный гражданин обязан выехать из Российской Федерации в течение трех дней.

Принятие решения об отказе в выдаче либо аннулировании разрешения на временное проживание (вида на жительство). Разрешение на временное проживание (вид на жительство) иностранному гражданину не выдается, а ранее выданное аннулируется при наличии ряда оснований, указанных в статьях 7, 9 ФЗ от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации». К таким основаниям относятся ситуации, при которых иностранный гражданин выступает за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, иными действиями создает угрозу безопасности Российской Федерации или граждан Российской Федерации; финансирует, планирует террористические (экстремистские) акты, оказывает содействие в совершении таких актов или совершает их, а равно иными действиями поддерживает террористическую (экстремистскую) деятельность; в течение пяти лет, предшествовавших дню подачи заявления подвергался административному выдворению за пределы Российской

Федерации либо депортации или передавался в рамках реадмиссии и другие. В случае принятия решения об аннулировании разрешения на временное проживание или вида на жительство, иностранный гражданин обязан выехать из Российской Федерации в течение пятнадцати дней.

Принятие решения о нежелательности и пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства⁶ в Российской Федерации относится как к мере предупреждения, так и пресечения. В случае принятия такого решения иностранный гражданин или лицо без гражданства обязаны выехать из Российской Федерации в порядке, предусмотренном федеральным законом. Иностранец или лицо без гражданства, не покинувшие территорию Российской Федерации в установленный срок, подлежат депортации. Как мера предупреждения решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства принимается в случае, если пребывание (проживание) иностранного гражданина или лица без гражданства, законно находящихся в Российской Федерации, создает реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства, либо общественному порядку, либо здоровью населения, в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов других лиц.

К числу федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации относятся МВД России, ФСБ России, Минобороны России, Росфинмониторинг, СВР России, Минюст России, МИД России, ФМС России, ФСКН России, Роспотребнадзор, ФМБА России⁷.

Одним из оснований для принятия решения о нежелательности пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства на территории РФ является выявление в процессе медицинского освидетельствования⁸ ряда инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих, таких как болезнь, вызванная вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекция), лепра (бо-

лезнь Гансена), туберкулез, инфекции, передающиеся преимущественно половым путем (сифилис, хламидийная лимфогранулема (венерическая)), шанкرويد⁹.

Росфинмониторинг в пределах установленной компетенции рассматривает вопросы и принимает решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина в Российской Федерации, включенного в Перечень организаций и лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, в случае совершения указанным лицом подозрительных финансовых операций (сделок) с денежными средствами или иным имуществом, которые могут нести угрозу безопасности Российской Федерации¹⁰.

В качестве меры пресечения решение о нежелательности пребывания в Российской Федерации принимается в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, незаконно находящихся на территории Российской Федерации, либо лица, которому не разрешен въезд в Российскую Федерацию.

Принятие решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию является относительно новой мерой, направленной на предупреждение выезда в Россию определенной категории лиц. В отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, при наличии оснований, предусмотренных статьей 26 Федерального закона от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», может быть вынесено решение о неразрешении въезда в Российскую Федерацию, а при наличии оснований, предусмотренных частью первой статьи 27 указанного Федерального закона, выносится решение о неразрешении въезда в Российскую Федерацию¹¹. К числу федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о неразрешении въезда в Российскую Федерацию относятся МВД России, ФСБ России, Минобороны России, СВР России, ФМС России, ФСКН России, МИД России, ФСИН России, ФТС России¹².

Принятие решения о реадмиссии иностранного гражданина или лица без гражданства. Передача иностранного гражданина

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

В случае задержания иностранного гражданина в пределах приграничной территории передача данного иностранного гражданина Российской Федерацией иностранному государству на основании международного договора Российской Федерации о реадмиссии осуществляется по ускоренной процедуре соответствующим пограничным органом федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами безопасности, на основании решения о реадмиссии по ускоренной процедуре, которое принимается должностным лицом, уполномоченным руководителем федерального органа исполнительной власти, ведающим вопросами безопасности, на принятие таких решений¹³.

Передаче иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии подлежит иностранный гражданин, въезд которого в Россию либо пребывание (проживание) которого признаны не соответствующими законодательству о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации.

Депортация — принудительная высылка иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации¹⁴.

Депортации подлежит не выехавший из Российской Федерации в установленные законом сроки иностранный гражданин:

- срок проживания или временного пребывания которого в Российской Федерации сокращен либо у которого аннулированы разрешение на временное проживание или вид на жительство;
- в отношении которого принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации;

- совместно с членами семьи получивший уведомление об отказе в рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу или об отказе в признании беженцем, либо уведомление об утрате или о лишении статуса беженца, либо утративший временное убежище или лишенный временного убежища, не использовавший право обжалования вынесенного решения или получивший отказ на жалобу и не имеющий иных законных оснований для пребывания на территории Российской Федерации. К этой категории относится иностранный гражданин, лишенный статуса беженца или временного убежища в связи с его осуждением за совершение преступления на территории Российской Федерации, — после отбытия наказания;
- переданный иностранным государством Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии и не имеющий законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации в случае, если между Российской Федерацией и государством гражданской принадлежности либо постоянного или преимущественного проживания данного иностранного гражданина не имеется международного договора о реадмиссии¹⁵.

Необходимо отметить, что депортация может выступать не только в качестве меры административного пресечения, но и в качестве предупредительной меры. В качестве меры административного пресечения депортация применяется в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, незаконно находящихся на территории Российской Федерации.

Мерой индивидуальной превенции депортация выступает с момента уведомления лица о необходимости покинуть территорию Российской Федерации и до окончания срока, предусмотренного законодательством для выезда за ее пределы. В данном случае угроза депортации оказывает психическое воздействие на определенное лицо с целью заставить его, побудить под воздействием страха, сопряженного с причинением ему дополнительных лишений, к совершению предписан-

ных органом исполнительной власти действий¹⁶.

Депортация осуществляется за счет средств депортируемого иностранного гражданина, а в случае отсутствия таких средств либо в случае, если иностранный работник принят на работу с нарушением установленного порядка привлечения и использования иностранных работников, — за счет средств пригласившего его органа, дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства, гражданином которого является депортируемый иностранный гражданин, международной организации либо ее представительства, физического или юридического лица. В случае, если установление приглашающей стороны невозможно, мероприятия по депортации являются расходными обязательствами Российской Федерации. Порядок расходования средств на указанные цели определяется Правительством Российской Федерации¹⁷.

Иностранный гражданин, принятый Российской Федерацией от иностранного государства в соответствии с международным договором!!! о реадмиссии, но не имеющий законных оснований для пребывания (проживания) в России, подлежит депортации в случае, если между Российской Федерацией и государством гражданской принадлежности либо постоянного или преимущественного проживания данного иностранного гражданина не имеется международного договора о реадмиссии¹⁸.

Применение мер наказания к иностранным гражданам и лицам без гражданства, совершившим правонарушения на территории Российской Федерации, осуществляется на общих основаниях. Однако, деликтоспособность этих лиц обладает особенностью, связанной, в частности, с применением только к иностранным гражданам и лицам без гражданства такой меры административного наказания как административное выдворение за пределы Российской Федерации. Оно заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц

через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, — в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан (ст. 3.10 КоАП РФ)¹⁹.

Иностранные граждане, подлежащие административному выдворению за пределы Российской Федерации, по решению суда содержатся в специально отведенных помещениях органов безопасности либо в специальных учреждениях, создаваемых в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, до исполнения решения об административном выдворении за пределы России.

По данным ФМС России за 2014 год выдворено и депортировано 139 034 лиц²⁰. Существует точка зрения, согласно которой административное выдворение является одним из самых эффективных инструментов наведения миграционного порядка, является профилактикой совершения мигрантами преступлений и правонарушений²¹. Вместе с тем, необходимо отметить, что реализация административного выдворения и депортации является дополнительной финансовой ношей для бюджетной системы России, так как не всегда удается осуществить указанные меры за счет иностранного гражданина и лица без гражданства. В этой связи вполне оправданными является меры государственного принуждения, направленные, прежде всего, на неразрешение въезда на территорию России тем лицами, которые могут создавать угрозы охраняемым законом интересам.

¹ Migration and crime: a comparative legal analysis: monograph / I. S. Vlasov, N. And. Golovanov, V. Y. Artemov, etc.) / . М.: Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation, 2012. S. 259.

² www.fms.gov.ru

³ Migration and crime: a comparative legal analysis: monograph / I. S. Vlasov, N. And. Golovanov, V. Y. Artemov, etc.) / . М.: Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation, 2012. P. 284.

⁴ The concept of state migration policy of the Russian Federation for the period up to 2025 (appr. The President of the Russian Federation) // ATP “Consultant plus”

⁵ Such measures to the citizens of the Russian Federation, by virtue of paragraph 2 of article 61 of the Russian Constitution, which establishes that a Russian citizen cannot be expelled from the Russian Federation or extradited to another state, may not apply.

⁶ See: article 25.10 of the Federal law dated 15.08.1996 No. 114-FZ (as amended on 23.05.2015) “On the procedure for exit from the Russian Federation and entry into the Russian Federation”

⁷ The RF Government decree dated 07.04.2003 No. 199 (as amended on 14.12.2009) “On approval of regulation on the adoption of the decision on undesirability of stay (residence) of foreign citizen or person without citizenship in the Russian Federation and Federal Executive bodies, authorized to make the decision on undesirability of stay (residence) of foreign citizens or persons without citizenship in the Russian Federation”

⁸ Order of the Federal medical and biological Agency of the Russian Federation dated 16.09.2010 № 534 “On approval of the Procedure of submission and consideration for adoption of the decision on undesirability of stay (residence) of foreign citizens or persons without citizenship in the territories and organizations serviceable FMBA of Russia”.

⁹ The RF Government decree dated 02.04.2003 No. 188 (as amended on 04.09.2012) “On the list of infectious diseases that pose a danger to others and may be a basis for denial or revocation of a temporary residence permit to foreign citizens and persons without citizenship, or residence permit, or work permit in the Russian Federation”.

¹⁰ Rosfinmonitoring’s order dated 11.01.2011 № 2 “About approval of the Procedure of decision making by the Federal financial monitoring service about the undesirability of stay (residence) of foreign citizens or persons without citizenship in the Russian Federation”.

¹¹ Article 25.10 of the Federal law dated 15.08.1996 No. 114-FZ (as amended on 23.05.2015) “On the procedure for exit from the Russian Federation and entry into the Russian Federation”

¹² The RF Government decree as of 14.01.2015 No. 12 “On the procedure of the decision of prohibiting the entry into the Russian Federation the foreign citizen or the person without citizenship”

¹³ Article 32.2 of the Federal law “On legal status of foreign citizens and persons without citizenship”

¹⁴ See: article 2 of the Federal law of 25.07.2002 № 115-FZ (as amended on 23.05.2015) “On legal status of foreign citizens in the Russian Federation”.

¹⁵ Order of the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation No. 758, the Federal migration service of the Russian Federation No. 240 dated 12.10.2009 broadband “On organization of activity of the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation, the Federal migration service and its territorial bodies of deportation and administrative expulsion from the Russian Federation of foreign citizens or persons without citizenship”

¹⁶ Sandugey, A. N. Deportation: punishment or procedure / A. N. Sandaga // ATP “Consultant plus”.

¹⁷ The RF Government decree dated 24.10.2002 No. 769 (edited on 21.03.2012) “On approval of Rules of an expenditure of funds for deportation or administrative expulsion of foreign citizens and persons without citizenship from the territory of the Russian Federation in case of impossibility of establishment of the inviting party”.

¹⁸ ПТ. 32.2, part 12 of the Federal law “On legal status of foreign citizens and persons without citizenship”.

¹⁹ The order of administrative expulsion is defined by article 34 of the Federal law of 25.07.2002 № 115-FZ (as amended on 28.07.2012) “On legal status of foreign citizens in the Russian Federation”.

²⁰ Smorada A. N. The effectiveness of administrative expulsion as additional punishment for the exercise of the labor activity by foreign citizens without work permits / A.N. Smorada // Legality. 2014. No. 11. P. 52 - 53.

¹ Миграция и преступность: сравнительно-правовой анализ: монография / И.С. Власов, Н.А. Голованова, В.Ю. Артемов и др.). М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012. С. 259.

² www.fms.gov.ru

³ Миграция и преступность: сравнительно-правовой анализ: монография / (И.С. Власов, Н.А. Голованова, В.Ю. Артемов и др.). М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012. С. 284.

⁴ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ) // СПС «КонсультантПлюс»

⁵ Такие меры к гражданам Российской Федерации, в силу части 2 статьи 61 Конституции РФ, устанавливающей, что гражданин РФ не может быть выслан за пределы Российской Федерации или выдан другому государству, применяться не могут.

⁶ См.: ст. 25.10 Федерального закона от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 23.05.2015) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»

⁷ Постановление Правительства РФ от 07.04.2003 № 199 (ред. от 14.12.2009) «Об утверждении Положения о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации и перечня федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации»

⁸ Приказ ФМБА РФ от 16.09.2010 № 534 «Об утверждении Порядка представления материалов и их рассмотрения для принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства на территориях и в организациях, подлежащих обслуживанию ФМБА России».

⁹ Постановление Правительства РФ от 02.04.2003 № 188 (ред. от 04.09.2012) «О перечне инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих и являющихся основанием для отказа в выдаче либо аннулирования разрешения на временное проживание иностранным гражданам и лицам без гражданства, или вида на жительство, или разрешения на работу в Российской Федерации».

¹⁰ Приказ Росфинмониторинга от 11.01.2011 № 2 «Об утверждении Порядка принятия решения Федеральной службой по финансовому мониторингу о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации».

¹¹ Статья 25.10 Федерального закона от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 23.05.2015) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»

¹² Постановление Правительства РФ от 14.01.2015 № 12 «О порядке принятия решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства»

¹³ Статья 32.2 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства»

¹⁴ См.: ст. 2 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 23.05.2015) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

¹⁵ Приказ МВД РФ № 758, ФМС РФ № 240 от 12.10.2009 «Об организации деятельности Министерства внутрен-

них дел Российской Федерации, Федеральной миграционной службы и их территориальных органов по депортации и административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства»

¹⁶ *Сандугей А.Н.* Депортация: наказание или процедура // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 24.10.2002 № 769 (ред. от 21.03.2012) «Об утверждении Правил расходования средств на мероприятия по депортации либо административному выдворению иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации при невозможности установления приглашающей стороны».

¹⁸ Ст. 32.2, часть 12 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства».

¹⁹ Порядок осуществления административного выдворения определен статьей 34 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 28.07.2012) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

²⁰ *Сморода А.Н.* Эффективность административного выдворения как дополнительного наказания за осуществление трудовой деятельности иностранными гражданами без разрешения на работу // *Законность.* 2014. № 11. С. 52—53.

УДК 342

ANATOLY BOGDANOV,

associate Professor in the Department of HORDES of Moscow University of the MIA of Russia of a name of V.J. Kikot candidate of legal Sciences, associate Professor

IGOR ILYINSKY,

associate Professor in the Department of HORDES of Moscow University of the MIA of Russia of a name of V.J. Kikot PhD

EUGENE N KHAZOV,

head of Department of constitutional and municipal law of the Moscow University The Ministry of internal Affairs of Russia of a name of V.J. Kikot doctor of legal Sciences, Professor,

MIGRATION PROCESSES TAKING PLACE ON THE TERRITORY OF MODERN RUSSIA AND THEIR IMPACT ON KRIMINOGENUJU SITUATION IN THE COUNTRY

Annotation. *The article considers topical issues of migration and irregular migration as a key driver in the establishment and operations of organized crime on the territory of the Russian Federation.*

Keywords: *migration, illegal migration, organized crime, criminal migration, migration processes.*

АНАТОЛИЙ ВАСИЛЬЕВИЧ БОГДАНОВ,

доцент кафедры ОРД Московского Университета МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент

ИГОРЬ ИВАНОВИЧ ИЛЬИНСКИЙ,

доцент кафедры ОРД Московского Университета МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук

ЕВГЕНИЙ НИКОЛАЕВИЧ ХАЗОВ,

начальник кафедры Конституционного и муниципального права Московского Университета доктор юридических наук, профессор МВД России имени В.Я. Кикотя

МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ ПРОИСХОДЯЩИЕ НА ТЕРРИТОРИИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ И ИХ ВЛИЯНИЕ НА КРИМИНОГЕННУЮ ОБСТАНОВКУ В СТРАНЕ

Аннотация: *в статье рассмотрены актуальные вопросы миграционных процессов и незаконной миграции как основного фактора, по созданию и деятельности организованной преступности на территории Российской Федерации.*

Ключевые слова: *миграционные процессы, незаконная миграция, организованная преступность, криминальная миграция, миграционные процессы.*

Миграционные процессы в Российской Федерации в минувшее десятилетие определялись влиянием ряда отрицательных и положительных факторов. К отрицательным факторам относятся распад бывшего Союза ССР, проявления национализма, терроризм, незащищенность отдельных участков государственной границы Российской Федерации, ухудшение качества жизни людей и состояния окружающей среды, экономическая нестабильность и социальные конфликты. Развал Советского Союза в переломный период жизни страны положил начало глубоким системным изменениям, которые охватили все сферы общественно-политической и экономической жизни России. Появлению этнической преступности в России и, в частности, в Московском регионе, созданию однородных преступных группировок по национальному признаку способствовала массовая миграция населения, в основном из республик Средней Азии и Закавказья. В то же время к положительным факторам относятся демократизация общественно-политической жизни, реализация конституционных принципов: свободы передвижения, развития рыночных отношений и вхождение в международный рынок труда.¹

Незаконная миграция существенно обостряет социальную, демографическую и криминогенную обстановку в России, негативно воздействует на межнациональные этнические отношения. Миграция в целом и нелегальная миграция в частности являются одним из факторов, влияющих на состояние преступности в России. Понятие «миграция» имеет латинские корни и в переводе означает перемещение или переселение.²

Складывающаяся миграционная ситуация непосредственно затрагивает вопросы безопасности государства, в том числе политической, экономической, поскольку речь идет о необходимости обеспечения экономической освоенности, заселенности территории России, а значит территориальной целостности и безопасности государства.

Миграционные процессы имеют сложный и неоднозначный характер, они оказывают как позитивное, так и негативное воздействие на социально-политическую и экономическую обстановку в г. Москве. Негативное воздей-

ствие заключается в нарастающих потоках незаконной иммиграции (в том числе трудовой) и избыточной их концентрации на территории Московского региона, сопутствующий этому явлению неконтролируемый рынок товаров и услуг, наркобизнес, осложнения криминогенной ситуации и т.п.

Почти треть нелегальных мигрантов предпочитает зарабатывать на строительстве и ремонте (хотя в основном приезжие предпочитают заниматься торговлей — таким ремеслом живут 40% гастарбайтеров). При этом большая их часть занята на строительных работах в частном секторе, как правило, без оформления договоров и трудовых соглашений.³

На основании вышеизложенного можно констатировать, что наблюдаемый сегодня рост неконтролируемых миграционных потоков обусловлен с одной стороны повышением темпов экономического развития России и недостаточной трудовой мобильностью коренного населения, с другой, — несовершенством действующей законодательной базы, отсутствием надлежаще организованного контроля за въездом, пребыванием и выездом из страны иностранных граждан, а также востребованностью в «нелегальной» рабочей силе российских строительных организаций и фирм.

Из-за неуправляемой и неконтролируемой миграции происходит заселение отдельных регионов России, в первую очередь, столичного региона, неквалифицированной, зачастую с криминогенными тенденциями рабочей силой (особенности из Украины, стран Средней Азии и Закавказья).

Федеральным законом от 28 декабря 2004 г. № 187-ФЗ в УК РФ введена ст. 322¹, предусматривающая ответственность за организацию незаконной миграции.⁴

Статья 322¹. Организация незаконной миграции.

1. Организация незаконного въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан или лиц без гражданства, их незаконного пребывания в Российской Федерации или незаконного транзитного проезда через территорию Российской Федерации — наказывается штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до во-

семнадцати месяцев, либо обязательными работами на срок до трехсот шестидесяти часов, либо исправительными работами на срок до одного года, либо принудительными работами на срок до двух лет с ограничением свободы на срок до одного года или без такового, либо лишением свободы на срок до двух лет с ограничением свободы на срок до одного года или без такового.

2. Те же деяния, совершенные:

а) организованной группой;

б) в целях совершения преступления на территории Российской Федерации, — наказываются лишением свободы на срок до пяти лет со штрафом в размере до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех лет либо без такового и с ограничением свободы на срок до двух лет либо без такового.

Предварительное расследование по ст. 322 статье в соответствии со ст. 151 УПК Российской Федерации⁵ производится дознанием (ч. 1 ст. 322¹ УК РФ) и органами предварительного следствия (ч. 2 ст. 332¹ УК РФ).

Незаконная миграция включает в себя:

а) нелегальную миграцию — въезд на территорию России и выезд с территории России иностранных граждан и лиц без гражданства с нарушением миграционного законодательства Российской Федерации;

б) криминальную миграцию — въезд на территорию России иностранных граждан и лиц без гражданства с целью осуществления преступной деятельности.

Криминальная миграция по своему содержанию связана с различными видами преступной экономической деятельности, в том числе наркобизнесом и нелегальной внешнеэкономической деятельностью, а также с совершением общеуголовных преступлений как видом промысла.

Для обоснованного возбуждения уголовного дела в отношении организатора незаконного пребывания мигрантов на территории Российской Федерации, факт незаконности их пребывания должен быть подтвержден привлечением к административной ответственности мигранта.

Количество выявленных административных правонарушений за восемь месяцев 2014 года по г. Москве: составило всего 97555, (АППГ -121298, — 19,6%); по линии

ИК 43857, (АППГ -69989, — 37,3%); по линии паспортной работы 53698, (АППГ — 51309, 4,7%).⁶

Ответственность за данное деяние дифференцирована, повышенная наказуемость по ч. 2 ст. 322¹ УК РФ следует, если деяние совершено:

а) организованной группой, т.е. устойчивой группой лиц, с распределением ролей и заранее сформированным умыслом на организацию незаконного въезда, пребывания, транзита другим лицом;

б) в целях совершения преступления на территории Российской Федерации, т.е. организация незаконного въезда, пребывания, транзита другого лица, с целью совершения последним преступлений.⁷

Количество материалов направленных ТО для возбуждения уголовных дел за восемь месяцев 2014 года по г. Москве: 678 дел (АППГ — 938, — 27,7%); по статье 322.1 УК РФ 223 (АППГ — 594, — 62,5%); по статье 327 УК РФ 188 (АППГ — 344, — 45,3%). Количество материалов направленных ТО для возбуждения уголовных дел за восемь месяцев 2014 года по г. Москве: по статье 322.2 УК РФ 43; по статье 322.3 УК РФ 220.⁸

Российских граждан, как показывают опросы, очень волнует проблема миграции. Миграционные процессы оказывают влияние на различные стороны общественной жизни, и необходимо ее правовое регулирование. Эффективное противодействие нелегальной миграции должно быть важнейшей составной частью формирования общей миграционной политики.

В соответствии с Всеобщей декларацией прав человека, каждый гражданин имеет право покидать любую страну и возвращаться в любую страну, а также право на труд.⁹

Историческое прошлое свидетельствует, что ни одно цивилизованное общество не может эффективно функционировать без налаженной системы предупреждения преступлений.

Социологи утверждают, что Швейцария — одна из самых безопасных стран в мире (население составляет около 8 млн. человек), но это не значит, что преступности там вовсе нет. Она есть. Главными ее «поставщиками» являются нелегальные мигранты. Они совершают до 70% всех правонарушений.¹⁰

Осложнение криминогенной обстановки на территории г. Москвы и Московской области во многом связано с многочисленными нарушениями иностранными гражданами и лицами без гражданства правил пребывания иностранных граждан в Российской Федерации, а также таможенного, уголовного и налогового законодательства. Существующая система мер по противодействию массовой незаконной миграции в России неадекватна сложившемуся положению. Нелегальная миграция и торговля людьми уже равно стали вызовом безопасности не только отдельных стран, но и Америки и Европы в целом.

По данным ООН за 2013 г., после США, Россия является второй в мире страной по привлекательности для мигрантов. В поисках лучшей жизни к нам едут жители бывших советских республик, Восточной и Юго-Восточной Азии. Третья часть всех пребывающих, как правило, находится в Московском регионе. Число ежегодно прибывающих в Россию мигрантов увеличилось со 119 тыс. человек в 2004 г. до 482 тыс. — в 2013 г.

Незаконная миграция — это явление, которое в современном мире приобретает все более многочисленные и сложные формы, начиная от незаконной трудовой миграции и заканчивая торговлей людьми в контексте роста транснациональной организованной преступности.

Проблема нелегальных мигрантов в последнее время очень остро стоит по всей России. Они приезжают в Россию за деньгами. Не сумев найти заработок и жилье законным способом, они становятся нелегалами.

Именно нелегальная миграция является питательной средой для развития криминала.

Статистика о состоянии преступности среди мигрантов тоже не отражает существующих реалий. По оценке ФМС России, ежегодно в стране от 3 до 5 млн. иностранных граждан трудятся без официального разрешения. Всего же, по статистическим данным, в г. Москве на долю иностранцев ежедневно приходится более 30 преступлений, что на треть больше, чем было зарегистрировано в 2012 г. Число особо тяжких преступлений, совершенных иностранцами в г. Москве, возросло наполовину. Если в 2012 г. на счету

мигрантов было каждое восьмое убийство, то сейчас — каждое пятое.¹¹

Статистический учет ведется только от числа уже раскрытых преступлений, а анализ фактов многих нераскрытых преступлений показывает, что потерпевшие в более чем 75% случаев в качестве примет преступников указывают на этнические черты — кавказскую или азиатскую внешность, исключая при этом славянские народы (Украина, Белоруссия).

В пресс-релизе ООН фигурирует цифра 11 миллионов человек, посетивших Российскую Федерацию в 2013 г. Эксперты уверенно заявляют о проживании 15—20 миллионов мигрантов на территории нашей страны.

Реальный уровень криминала среди мигрантов в г. Москве значительно выше и может достигать 60—70% от общего числа совершенных противоправных деяний. По статистическим данным за восемь месяцев 2014 года по г. Москве: депортировано 110 человек, направлено представлений о закрытии виз 107619 человек (АППГ — 23751, 353,1%).¹²

Основным фактором, детерминирующим организованную этническую преступность, следует считать незаконную (нелегальную) миграцию.

Наибольшим вниманием незаконных мигрантов пользуются крупные города, экономически развивающиеся зоны и приграничные территории.

В связи с подписанием договора о Евразийском экономическом союзе с января 2015 г. на территории России, Казахстана и Белоруссии вводится свободное перемещение капиталов, товаров, услуг и рабочей силы.¹³ Вместе с тем, возрастет миграция населения, возникнут предпосылки для создания более изощренных криминальных схем в экономике, миграции, организованной преступности, киберпреступности и т.д.¹⁴

Чем интенсивнее иммиграционные процессы в нелегальных формах (незаконная миграция), тем выше уровень преступности.

Значительное развитие международного сотрудничества со странами Средней Азии, наличие общих границ с Российской Федерацией, концентрация транспортных путей,

экономического пространства обуславливают развитие миграции из этих государств.

Основные направления въезда незаконных мигрантов в Российскую Федерацию: российско-китайский, российско-монгольский и российско-казахстанский участки государственной границы.

Необходимо отметить, что в этнической структуре незаконной миграции на территории Российской Федерации подавляющее большинство составляют выходцы из стран СНГ, остальные — это граждане азиатских регионов и африканских стран, среди которых преобладают выходцы из Китая и Вьетнама.

Есть проблема незаконной миграции на российско-казахстанской границе, оценить ее масштабы невозможно по различным причинам. Особо стоит вопрос незаконной миграции из Китая в Россию: это Дальний Восток, Сибирь, Приуралье и Приволжье. Массовое проникновение незаконных мигрантов из Китая на территорию России началось в декабре 1992 г. после подписания межправительственного соглашения о порядке безвизового обмена между РФ и КНР, где упростилась процедура въезда в Россию.

Значительное число мигрантов из Китая, как правило, специализируются на браконьерстве, незаконной вырубке леса, незаконном обороте наркотических средств, уничтожении водных биоресурсов, контрабандной торговле товарами.

Привлечение мигрантов к сотрудничеству с органами внутренних дел поможет эффективнее бороться именно с этнической преступностью, а также в случаях возникновения межнациональных конфликтных ситуаций.¹⁵ Проблемы в ОВД — как языковые, так и культурные. Практика привлечения мигрантов к сотрудничеству и работы в правоохранительных органах результативна в США и ряде Европейских стран — Германии, Франции и других¹⁶.

Таким образом, миграция в целом и нелегальная миграция в частности, являются одним из основных факторов, влияющих на состояние преступности в современной России, образуя новые предпосылки для организованной преступности. Для противодействия организованной преступности необходимо дальнейшее совершенствование деятельности всем правоохранительным органам

России по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации, максимальной защищенности и благополучия населения Российской Федерации. Развития потенциала международных связей между правоохранительными службами различных стран мира. Информационно-коммуникационное обеспечение деятельности правоохранительных органов Российской Федерации. Иностранцам и мигрантам, совершившим преступления на территории Российской Федерации, необходимо запретить въезд в Российскую Федерацию.

¹ The Constitution of the Russian Federation (as amended on 21.07.2014) // collected legislation of the Russian Federation. 04.08.2014, No. 31, art 4398. <http://www.pravo.dov.ru>, Zubov I.N., Vasilevich G.A., Khazov E.N., Prednicov S. A., Constitutional law of foreign countries. Textbook M.: Uniti-DANA, 2013. Igor Zubov, Khazov E.N., Eliashvili N. Etc., Bagueette A.M., Belonovsky V.N., Ovelook A.M., of Opalev, A. A., Mironov A.L., Bulavin, S. P., and S.A. Egorov, E.Y. Zinchenko, Prudnikov A.S., Pavlov E.A., Constitutional law of Russia. Tutorial (for bachelors) 7-edition-M.: UNITY-DANA, 2015. Khazov E.N. Constitutional guarantees of rights and freedoms of man and citizen in Russia theoretical foundations and problems of implementation. Author's abstract on competition of a scientific degree of the doctor of juridical Sciences/ Moscow University of the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation. Moscow 2011. Khazov E.H. the Concept and essence of the constitutional guarantees of the rights and freedoms of man and citizen // Education. Science. Scientific personnel. 2011. No. 3. S. 17—21., Khazov E.N. Economic guarantees in the system of constitutional guarantees of rights and freedoms of man and citizen law and Economics. Twenty-first century..2010. No. 1 (January-March), Khazov E.N. The implementation of the constitutional guarantees of the rights and freedoms of man and citizen in the activities of law enforcement agencies law and Economics. Twenty-first century..2010. No. 1 (January-March).

² Komlev N.G. Dictionary of foreign words. M., 2006. S. 307.

³ Illegal birthplace // the Newspaper of the Ministry «Shield and Sword». 2014. № 36(1436). 25 St. P.8.

⁴ The criminal code of the Russian Federation of 13.06.1996 n 63-FZ (as amended on 21.07.2014) // Collected legislation of the Russian Federation. 17.06.1996, No. 25, item 2954. <http://www.pravo.dov.ru>.

⁵ Criminal procedure code of the Russian Federation dated 18.12.2001, No. 174-FZ (as amended on 22.10.2014) // collected legislation of the Russian Federation. 24.12.2001, № 52 (part 1), art 4921. <http://www.pravo.dov.ru>. Statistical information UFMS across Moscow for the first eight months of 2014. <http://www.fmsmoscow.ru>

⁶ Article-by-article commentary on the Criminal code of the Russian Federation. Ed. 4-E. / ed. by G.A. Isakov. M.: Prospekt, 2012 // ATP «Consultant Plus».

- ⁷ Statistical information the UFMS of Moscow for the first eight months of 2014. <http://www.fmsmoscow.ru>
The universal Declaration of human rights. (adopted by the UN General Assembly 10.12. 1948), «Rossiyskaya Gazeta», No. 67, 05.04. 1995.
- ⁸ Statistical information UFMS across Moscow for the first eight months of 2014. <http://www.fmsmoscow.ru>.
- ⁹ Illegal birthplace // the Newspaper of the Ministry «Shield and Sword». 2014. № 36(1436). 25 St. P.8.
- ¹⁰ Illegal birthplace // the Newspaper of the Ministry «Shield and Sword». 2014. № 36(1436). 25 St. P. 8.
- ¹² Statistical information UFMS across Moscow for the first eight months of 2014. <http://www.fmsmoscow.ru>
- ¹³ Statistical information the UFMS of Moscow for the first eight months of 2014. <http://www.fmsmoscow.ru>
- ¹⁴ The Treaty on the Eurasian economic Union. (signed in Astana 29.05.2014) the Treaty was ratified by Federal law of the Russian Federation from 03.10. 2014, No. 279-FZ. <http://www.pravo.dov.ru>.
- ¹⁵ Bogdanov A.V. Khazov E.N. Current issues of illegal migration as one of the types of organized crime in modern Russia Vestnik of Moscow University of the MIA of Russia. 2014. No. 2. with. 98—101, Bogdanov A.V. Khazov E.N. The role of the place and importance of operational-investigative activity on combating organized crime in the sphere of illegal migration on the territory of Russia Bulletin of the Moscow University of the MIA of Russia. 2014. No. 5 pp. 142—145., Bogdanov A.V., Kaplan O.V. Khazov E.N. Promptly ro-sisna activities in the sphere of counteraction of illegal migration on the territory of the Russian Federation Bulletin of Moscow University of the MIA of Russia. 2015 No. 4. with. 176—180.
- ¹⁶ Frolov M. Imagemaker for migrant // the Newspaper of the Ministry «Shield and Sword». 2013. № 30(1430). 14 Aug. S. 8.
- ¹ Конституция Российской Федерации (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 04.08.2014, № 31, ст. 4398. <http://www.pravo.dov.ru>, Зубов И.Н., Василевич Г.А., Хазов Е.Н., Прудников А.С., Конституционное право зарубежных стран. Учебник М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. Зубов И.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д., Багет А.М., Белоновский В.Н., Освелюк А.М., Опалева А.А., Миронов А.Л., Булавин С.П., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Прудников А.С., Павлов Е.А., Конституционное право России. Учебник (для бакалавров) 7-издание М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России теоретические основы и проблемы реализации. Автореферат на соискании ученой степени доктора юридических наук/ Московский университет МВД Российской Федерации. Москва 2011. Хазов Е.Н. Понятие и сущность конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина //Образование. Наука. Научные кадры. 2011. № 3. С. 17—21., Хазов Е.Н. Экономические гарантии в системе конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина Экономика и право. XXI век..2010. № 1 (январь-март), Хазов Е.Н. Реализация конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина в деятельности правоохранительных органов Экономика и право. XXI век..2010. № 1 (январь-март).
- ² Комлев Н.Г. Словарь иностранных слов. М., 2006. С. 307.
- ³ Нелегальная Родина // Газета МВД России «Щит и Меч». 2014. № 36(1436). 25 сент. С. 8.
- ⁴ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 17.06.1996, № 25, ст. 2954. <http://www.pravo.dov.ru>.
- ⁵ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001, № 174-ФЗ (ред. от 22.10.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 24.12.2001, № 52 (ч.1), ст. 4921. <http://www.pravo.dov.ru>.
- ⁶ Статистическая информация УФМС по г. Москве за восемь месяцев 2014 года. <http://www.fmsmoscow.ru>
- ⁷ Постатейный комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. Изд. 4-е. / Под ред. Г.А. Исакова. М.: Проспект, 2012 // СПС «Консультант Плюс».
- ⁸ Статистическая информация УФМС по г. Москве за восемь месяцев 2014 года. <http://www.fmsmoscow.ru>
- ⁹ Всеобщая декларация прав человека. (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12. 1948) «Российская газета», № 67, 05.04. 1995.
- ¹⁰ Статистическая информация УФМС по г. Москве за восемь месяцев 2014 года. <http://www.fmsmoscow.ru>. Нелегальная Родина // Газета МВД России «Щит и Меч». 2014. № 36(1436). 25 сент. С. 8.
- ¹¹ Нелегальная Родина // Газета МВД России «Щит и Меч». 2014. № 36(1436). 25 сент. С. 8. Статистическая информация УФМС по г. Москве за восемь месяцев 2014 года. <http://www.fmsmoscow.ru>
- ¹² Статистическая информация УФМС по г. Москве за восемь месяцев 2014 года. <http://www.fmsmoscow.ru>
- ¹³ Договор о Евразийском экономическом союзе. (подписан в г. Астане 29.05.2014) Договор ратифицирован Федеральным законом РФ от 03.10. 2014, № 279-ФЗ. <http://www.pravo.dov.ru>.
- ¹⁴ Богданов А.В. Хазов Е.Н. Актуальные вопросы незаконной миграции как один из видов организованной преступности в современной России Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 2.с. 98—101, Богданов А.В. Хазов Е.Н. Роль место и значение оперативно-розыскной деятельности по противодействию организованной преступности в сфере незаконной миграции на территории России Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 5 с. 142—145., Богданов А.В., Турбина О.В., Хазов Е.Н. Оперативно розыскная деятельность по противодействию в сфере незаконной миграции на территории Российской Федерации Вестник Московского университета МВД России. 2015 № 4. С. 176—180.
- ¹⁵ Федеральный закон Российской Федерации от 07 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011, № 7, ст.900, <http://www.pravo.dov.ru>
- ¹⁶ Фролов М. Имиджмейкер для мигранта // Газета МВД России «Щит и Меч». 2013. № 30(1430). 14 авг. С. 8

УДК 341, 342

BORIS KOMAKHIN,
associate Professor in the Department of HORDES of Moscow
University of the MIA of Russia of a name of V.J. Kikot.
candidate of legal Sciences, associate Professor

VLADIMIR CHUPROV,
rector Novomoskovsk Institute
training of managers, PhD

OSOBENности AND SPECIFIC FEATURES THE ORGANIZATION OF THE CIVIL SERVICE IN THE EUROPEAN UNION AND RUSSIA

Annotation. *The article attempts to identify common and special features especially the organization of the civil service in Europe-Soviet Union and Russia at the present stage. The author draws attention to overcome the difficulties and sometimes the awkwardness of employees of these devices to current management problems. Considered are the issues of improvement of management activities on the basis of the Statute of the civil service in the EU and the Federal law on civil service in Russia. Presents the author's vision of the issues of increasing the role of the Office of recruitment, Committee on personnel, Committee on certification, Ombudsman, Court of the civil service on the basis of the Lisbon Treaty. The authors conclude that innovation activities of employees in the service of law, based on the principles of equal opportunity, affirmative action and other.*

Key words: *public service, civil servant, the government, civil service, European Union (EU), integration, organization, Russia, standard, fee, regulation, Ombudsman, human resources, law.*

БОРИС НИКОЛАЕВИЧ КОМАХИН,
доцент кафедры ОРД Московского
Университета МВД России имени В.Я. Кикотя.
кандидат юридических наук, доцент

ВЛАДИМИР МИХАЙЛОВИЧ ЧУПРОВ,
ректор Новомосковского института
повышения квалификации руководящих работников,
кандидат юридических наук, доцент

ОСОБЕННОСТИ И СПЕЦИФИЧЕСКИЕ ЧЕРТЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ И РОССИИ

Аннотация. *В статье предпринята попытка выявить общие и особенные черты организации деятельности гражданской службы в Европейском Союзе и России на современном этапе. Автор обращает внимание на преодоление сложности и порой неповоротливости служащих этих аппаратов к актуальным проблемам управления. Рассмотрены вопросы совершенствования управленческой деятельности на основе Статута гражданской службы в ЕС и Федерального закона о гражданской службе в России. Представлено авторское видение вопросов повышения роли Бюро по подбору кадров, Комитета по персоналу, Комитета по аттестации, омбудсмена, Суда по делам гражданской службы на основе Лиссабонского договора. Сделан вывод об инноватизации деятельности служащих в рамках служебного права, исходя из принципов равенства возможностей, позитивной дискриминации и других.*

Ключевые слова: *государственная служба, государственные служащие, государство, гражданская служба, интеграция, Европейский Союз (ЕС), организация, Россия, стандарт, вознаграждение, регламент, омбудсмен, кадры, право.*

В настоящее время в мире интеграционные процессы охватывают все большее количество государств. В этом отношении Евросоюз явился одним из первых интеграционных объединений. Успешность данной политики подтверждается тем фактом, что Европейский Союз, несмотря на кризис в Греции не распался, а продолжает функционировать и продолжает иметь вес на мировой арене. Поэтому, сегодня организацию гражданско-служебной деятельности в Европе можно назвать успешным образцом несмотря на все негативные процессы происходящие в Европейском Союзе. Вопросы организации и правового обеспечения гражданской (гражданско-служебной) деятельности на государственных должностях Евразийского Союза и России занимают центральное место в современном «служебном праве». Этот институт все чаще характеризует законодательство о государственной службе, подчеркивая его автономию внутри институтов административного права. Служебное право начало формироваться и продолжает развиваться вокруг изначально систематизированного законодательства о государственной службе в Европейском Союзе и Российской Федерации. Настоящее законодательство, хотя и противоречиво, но довольно активно продвигается вперед в осмыслении и уточнении своих институтов, а также схем построения государственной службы¹.

Что же касается гражданской службы ЕС и государственных должностей Российской Федерации, в отдельных исследованиях отмечается, что они с точки зрения служебного права, нуждаются в четком правовом регулировании².

Деятельность гражданской службы Европейского Союза и на государственных должностях Российской Федерации является одним из центральных звеньев организационно-правового механизма, который зависит от административного аппарата, обслуживающего интеграционные процессы в ЕС и России. Именно работа всех лиц, занятых в этом механизме, независимо от их места в структурных подразделениях аппарата, их официального статуса, охватываются в своей совокупности понятием «гражданская служебная (гражданско-служебная) деятельность».

Конечно, сложность, порой неповоротливость служащих этих административных аппаратов (ЕС и России) нередко служат основанием для их критики за отсутствие тесных связей с общественностью, некоторую отстраненность от институтов гражданского общества. Все это происходит, несмотря на попытки демократизировать управленческий аппарат ЕС, предусмотренные Лиссабонским договором 2007 г., вступившим в силу с 1 декабря 2009 г., а в России — Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации (2004) и Указом Президента РФ «О государственных должностях Российской Федерации (1995 г.).

Предпосылки к преодолению этих недостатков имеются. Гражданская служба ЕС во многом вбирает в себя опыт построения и функционирования гражданской (публичной) службы государств-членов ЕС, а в России — опыт других федеративных государств и субъектов Российской Федерации.

Необходимо учитывать, что рассматриваемая деятельность отличается и несомненной спецификой. Она обусловлена природой интеграционного образования, объединяющего в составе ЕС 27 суверенных государств. В России — федеративной природой Российской Федерации.

Государственная служба в ЕС осуществляется на основе учредительных договоров и детально регулируется специальными нормативно-правовыми актами. Это позволяет сравнительно оперативно решать проблемы, связанные с внесением изменений в механизм регулирования трудовых и административных вопросов, связанных с государственной службой.

Одновременно лица, замещающие государственные должности России, напрямую осуществляют полномочия органов управления и по существу своей деятельностью олицетворяют государство. От того, как урегулирована служебная деятельность на государственных должностях и в ЕС, и в России, зависит доверие населения к властям и успех продолжающихся преобразований. Сегодня, в связи с экономическим кризисом и введением в отношении России экономических санкций, роль служащих, должностных лиц возрастает.

Все это позволяет утверждать о наличии перспективы формирования служебного законодательства отдельно к государственным должностям Европейского Союза и Российской Федерации.

В опоре на современные достижения в области организации и правового регулирования государственной службы необходимо сформулировать перспективные направления формирования режима и механизма службы на государственных должностях в ЕС и в Российской Федерации.

Основную часть этого механизма — гражданская служба ЕС, охватывает всю совокупность лиц, занятых по найму на службе в Европейском Союзе и обладающих особым статусом, закрепленным в нормах права Европейского Союза. Во исполнение в ЕС Статута этой службы приняты многочисленные правовые акты: институциональные соглашения по кадровым вопросам, внутренние регламенты институтов и институциональные кодексы должного поведения служащих. Действуют правовые документы и информативные материалы Бюро по подбору кадров. Бюро обеспечивает проведение конкурсных экзаменов и контролирует их результаты, проведение периодической аттестации служащих.

И как итог — на базе Статута создана разветвленная система правовых предписаний и рекомендаций, определяющих не только практическую деятельность государственных служащих ЕС (ГСЕС), но и гарантирующих законодательно определенные критерии порядка аттестации чиновников, судебного оспаривания административных карьерных решений, в том числе внешний и внутренний конкурс. Все подобного плана споры в этой области отнесены к юрисдикции Суда по делам гражданской службы, образованного по решению Совета ЕС, принятому 4 ноября 2004 г.

Правовой статус гражданского служащего в Росси также характеризуется как системой правовых и социальных гарантий, так и строгим дисциплинарным режимом, который предполагает определенное ограничение прав служащего, обусловленное потребностями «умного» управления.

В правовых актах ЕС, Росси определяется ответственность служащего за допущен-

ные ошибки, просчеты и злоупотребления, механизм, порядок привлечения к ответственности, наложения санкций, и дана их детальная классификация, а также характеристика режима гражданской службы.

Статут гражданской службы ЕС, сохраняя форму регламента, обретает статус законодательного акта. Он бесспорно может быть отнесен к источникам права ЕС. К числу актов, определяющих порядок надлежащего управления применительно к гражданской службе, относятся также циркулярные указания и рекомендации омбудсмена с учетом особенностей функционирования этого института в рамках ЕС. В отличие от многих национальных институтов такого рода, омбудсмен осуществляет контроль в основном в сфере надзора за должным административным управлением. Именно рекомендации омбудсмена послужили основанием для внесения ряда изменений в Статут гражданской службы.

Далее. Источником правового регулирования и корректировки функционирования гражданской службы являются постановления судебных органов ЕС и прежде всего Суда по делам гражданской службы.

С учетом общей характеристики нормативно-правовой базы построения и функционирования гражданской службы ЕС и ее особенностей действуют конкретные требования, права и обязанности гражданского служащего в соответствии со Статутом 2004 г. Главные из них — приверженность европейским идеалам и строгое, неуклонное исполнение обязанностей, закрепляемых в нормативно-правовых актах, регулирующих деятельность административного аппарата и функционирование гражданской службы.

В связи с подписанием (2007 г.), ратификацией и введением в действие (2009 г.) Лиссабонского договора намечена весьма радикальная программа реформ, затрагивающих и административный аппарат в целом, и гражданскую службу ЕС³.

Расширяются полномочия Европейского Парламента. Вводится общая и специальная законодательная процедуры. Определение статута гражданской службы отныне осуществляется путем регламента, принимаемого совместно Европейским Парламентом и Со-

ветом ЕС на основе общей законодательной процедуры.

Роль ведущего органа по отношению к гражданской службе сохраняет Европейская комиссия. В силу постановлений Лиссабонского договора уточняются функции и полномочия Комиссии, ряд новых органов возникает в ЕС в связи с мировым экономическим кризисом. Это серьезно дополняет, а в какой-то мере и изменяет, ту структуру, которая развивает институты гражданской службы.

Что касается организации служебной деятельности в ЕС и России, то конечным источником возникновения служебных отношений здесь служит служебный контракт. Регулирование служебной деятельности должно осуществляться преимущественно нормами административного права и его подотрасли — служебного права — в форме правовой базы обеспечения инноватизации служебной деятельности. Данные положения распространяются как на государственную службу ЕС, так и на службу на государственных должностях Российской Федерации и ее субъектов.

Следует учитывать, что широко используемые в современном праве понятия «отставка» (индивидуальная или коллективная), «отстранение от должности», а также «прекращение полномочий» в России не регулируются трудовым правом. Эти понятия и категории являются частью управленческо-правового механизма служебной деятельности и имеют юридический смысл только внутри них при условии заключения служебного контракта. Вне управленческо-правового механизма гражданской службы эти понятия теряют юридическое содержание и превращаются в политические акции.

Поэтому базовый механизм службы на государственных должностях целесообразно урегулировать не только в национальном законодательстве, но и в правовых актах о государственных должностях Европейского Союза. Такой закон, например, призван устанавливать административно-правовой режим гражданской службы и механизмы его действия в целом.

На наш взгляд, данный режим и механизмы должны охватывать содержание и обязательность не только заключения служеб-

ного контракта, но и включение в систему этих механизмов оплаты труда лиц, замещающих государственные должности, выплату за классный чин; введение, вместо судебной защиты служебных прав лиц, замещающих государственные должности, разбирательства в специальных дисциплинарных комиссиях. Не менее важно предусмотреть наделение лиц, замещающих государственные должности, правом прямого обращения к руководству ЕС, в России — к Президенту России по вопросам соответствующей компетенции, если при этом исчерпаны все иные формы достижения поставленных целей. Необходимо также предусмотреть дачу разрешения лицам, замещающим государственные должности, занимать руководящие должности в государственных корпорациях и коммерческих структурах с участием государства без получения какого-либо дополнительного денежного либо иного вознаграждения⁴.

Наличие даже погашенной судимости должно быть непреодолимым препятствием для службы на государственных должностях.

Кроме этого, на лиц, замещающих государственные должности ЕС, России может быть распространена большая часть ограничений и запретов, действующих в отношении государственных гражданских служащих.

Конечно, необходимо учитывать значительные различия в подходе к определению круга субъектов, подпадающих под действие режима гражданской службы, не только в ЕС, но и в его странах. В частности, во Франции и Германии. Все это не менее важно и для субъектов Российской Федерации.

Следует понимать, что если федеральная государственная служба обеспечивает исполнение полномочий государственных органов Российской Федерации лиц, замещающих государственные должности России, то лица, замещающие последние, непосредственно исполняют такого рода полномочия в силу их принадлежности к одной из основных ветвей государственной власти.

Внутри совокупности государственных должностей Российской Федерации, предусмотренных, например, в палатах Федерального Собрания Российской Федерации, также может быть выделена своя иерархия, существующая в рамках специальных регла-

ментов. Их конкретный состав также формируется решениями соответствующей палаты. Это касается числа и состава комитетов и комиссий, а также заместителей председателей палат.

Помимо государственных должностей, непосредственно учрежденных в палатах Федерального Собрания Российской Федерации, существуют государственные должности Российской Федерации, учреждаемые в органах парламентского контроля. Согласно ст. 103 Конституции Российской Федерации к ним относятся Счетная палата Российской Федерации и Уполномоченный по правам человека Российской Федерации.

В Конституционном Суде Российской Федерации иерархия государственных должностей представлена всем составом Суда. Во главе Председатель, далее его заместитель, судья-секретарь Конституционного Суда, наконец, судья Конституционного Суда Российской Федерации.

Во главе Верховного Суда Российской Федерации находится его Председатель, который, как и Председатель Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации назначается на должность Советом Федерации Федерального Собрания сроком на шесть лет по представлению Президента Российской Федерации при наличии положительного заключения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации. Аналогичен порядок назначения и заместителей Председателей этих судов⁵.

Государственные должности в России разделяются на выборные и назначаемые. В каждой из этих групп круг кандидатов может быть свободным, либо ограничиваться путем внесения кандидатур уполномоченным на то лицом. В форме государственных должностей Российской Федерации закреплены первоосновы формирования и функционирования всей системы государственной власти Российской Федерации.

В Европейском Союзе широко используется принцип равенства возможностей. В соответствие с этим принципом, все лица, отвечающие установленным условиям и порядку занятия должностей в гражданской службе, могут и должны на равных началах участвовать в конкурсе на замещение должнос-

тей или при решении вопроса о продвижении по службе.

Кроме того, в Европейском Союзе практикуется и так называемый принцип позитивной дискриминации. Суть его состоит в том, что в определенных случаях, при равенстве шансов лиц мужского и женского пола и равенстве показанных результатов, преимущество может быть отдано при решении вопросов о найме в пользу женщин или некоторых других категорий лиц, обладающих определенными льготами.

Статья 27 Статута гражданской службы 2004 г. устанавливает, что «селекция новых служащих должна иметь своей целью приход служащих самой высокой квалификации, способных отдавать свои знания делу интеграции и рекрутируемых на основе самого широкого справедливого географического распределения мест среди выходцев из стран-членов Сообщества». Согласно ст. 28, «никто не может быть назначен служащим ЕС, если он не предоставил необходимые или истребуемые документы, не сдал необходимый экзамен или и документы, и экзамен».

Расширение состава ЕС, что неизбежно влечет за собой проведение дополнительного набора в состав гражданской службы, административным советом Бюро были приняты постановления, направленные на упрощение конкурсных процедур и внесение большей ясности в порядок их проведения.

Особую роль в системе вспомогательных и консультативных органов играет Комитет по персоналу, выступающий в качестве органа самоуправления в рамках государственной службы ЕС. Комитет по персоналу участвует в работе различных совещательных, консультативных и других органов. Ибо он представляет всех служащих. Такая схема применяется, в частности, и в такого рода органах, как Дисциплинарный совет, Консультативный комитет по профессиональной непригодности, Комитет по аттестации, Комиссия по вопросам инвалидности и другим.

В процессе анализа деятельности, осуществляемой на государственных должностях Российской Федерации, важно проводить ясное различие между трудом и службой. В общем аспекте труд характеризуется как целесообразная деятельность человека, направленная на создание с помощью орудий

производства материальных и духовных ценностей, необходимых для жизни людей. Служба же содержательно трактуется как производное от более общего понятия «слуги», а конкретнее — от служащего, под которым понимается лицо, работающее по найму в различных учреждениях, в сфере обслуживания.

Лица, занимающие государственные должности осуществляют одновременно и службу, и в определенной мере труд, в частности, на этапе подготовки и выполнения управленческих решений или в целом осуществляя управление как особую разновидность трудовой деятельности. При этом, однако, служба выходит за рамки самого труда, поскольку может протекать и вне трудовой деятельности. В общем случае служебные отношения образуют форму, в которой содержательно осуществляется гражданско-трудовая и политико-государственная деятельность⁶.

Основные обязанности лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, по меньшей мере, формально, мало чем отличаются от обязанностей государственных служащих. Разве что контакты лиц, занимающих государственные должности, с политическими формированиями и другими структурами гражданского общества должны быть обязательными и по возможности, конструктивными в интересах удовлетворения коренных интересов общества. Необходимо разработать и законодательно установить требования не только к служебному, но и к неслужебному поведению лиц, замещающих государственные должности.

¹ See: Igor Zubov, Vasilevich G.A., Khazov E.N., Prudnikov A.S.. Constitutional law of foreign countries. Textbook for University students, studying on the speciality «Jurisprudence» UNITY-DANA, Moscow, 2013.

² See: Gilmutdinov R.V. To the question of characterization and classification public officials-of the Russian Federation // Black holes in the Russian legislation. 2007; Abramov, J. R. civil service of the European Union. The author's abstract dis. Cand. the Academy of Sciences. M.: 2011; Prokoshin V.A. Right-boe management and ideology of the peoples, authorities, employees. M.: Publishing Society, 2009.

³ See: Igor Zubov, Vasilevich G.A., Khazov E.N., Prudnikov A.S.. Constitutional law of foreign countries. Textbook for University students, studying on the speciality «Jurisprudence» UNITY-DANA, Moscow, 2013.

⁴ See: The Gabrichidze B.N., Eliashvili N. Etc., The

Belonovsky V.N., Cherniavsky V.S., Kuznetsov, S. M., Khazov E.N., Galuzo V.N. The system of bodies of state power of Russia. Textbook for University students, teaching featuring in the field of «Law», «Politics», «State and municipal management»/Moscow 2013.

⁵ The Constitution of the Russian Federation (as amended on 21.07.2014) // collected legislation of the Russian Federation. 04.08.2014, No. 31, art 4398. <http://www.pravo.dov.ru> Teeth I.N., Khazov E.N., Eliashvili N. Etc., Baguette A.M., Belonovsky V.N., Ovelook A.M., of Opalev, A. A., Mironov A.L., Bulavin, S. P., and S.A. Egorov, E.Y. Zinchenko, Prudnikov A.S., Pavlov E.A. Constitutional law of Russia. Tutorial (for bachelors) 7-edition-M.: UNITY-DANA, 2015

⁶ Agafonov S.I., Komakhin B.N., Khazov E.N. Main directions of modernization of occupational activity employees on the basis of administrative law simulation Bulletin of the Moscow University of the MIA of Russia. 2014. No. 12, Komakhin B.N. Criterion of improvement of professional activity of public servants..NB Administrative law and practice administration. 1013, No. 6, Pp. 1—15.

¹ См.: *Зубов И.Н., Василевич Г.А., Хазов Е.Н., Прудников А.С.* Конституционное право зарубежных стран. Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013.

² См.: *Гильмутдинов В.Р.* К вопросу о характеристике и основаниях классификации государственных должностей Российской Федерации // Черные дыры в Российском законодательстве. 2007; *Абрамов Я.Р.* Гражданская служба Европейского Союза: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: 2011; *Прокошин В.А.* Правовое обеспечение управления и идеология народов, властей, служащих. М.: Изд-во Социум, 2009.

³ См.: *Зубов И.Н., Василевич Г.А., Хазов Е.Н., Прудников А.С.* Конституционное право зарубежных стран. Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» ЮНИТИ-ДАНА, Москва, 2013.

⁴ См.: *Габричидзе Б.Н., Эриашвили Н.Д., Белоновский В.Н., Чернявский В.С., Кузнецов С.М., Хазов Е.Н., Галузо В.Н.* Система органов государственной власти России. Учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция», «Политология», «Государственное и муниципальное управление»/Москва 2013.

⁵ Конституция Российской Федерации (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 04.08.2014, № 31, ст. 4398. <http://www.pravo.dov.ru>, *Зубов И.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д., Багет А.М., Белоновский В.Н., Освелюк А.М., Опалева А.А., Миронов А.Л., Булавин С.П., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Прудников А.С., Павлов Е.А.* Конституционное право России. Учебник (для бакалавров). 7-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015

⁶ *Агафонов С.И., Комахин Б.Н., Хазов Е.Н.* Основные направления модернизации профессиональной деятельности служащих на основе административно-правового моделирования Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 12, Комахин Б.Н. Критерий повышения профессиональной деятельности государственных служащих..NB Административное право и практика администрирования. 1013, № 6, С. 1—15.

УДК 342

VICTORIA KHAZOVA,

lecturer, Department of civil law and process
Moscow University the Ministry of internal Affairs of Russia of a name of V.J. Kikot

KAMILA DAUDOVA,

adjunct LABILITY and NC Moscow University
the name of V.J. Kikot the Ministry of internal Affairs of Russia

LABOUR MIGRATION AND ITS FEATURES REGULATION (foreign experience in solving similar problems)

Annotation. *In the article are analyzed the measures of the state legal control of labour migration in foreign countries with the object of borrowing of the positive experience in the regulation of migratory streams in the Russian Federation.*

Key words: *labour migration in foreign countries, state legal control of labour migration, quota system, migrants, migratory increase, highly skilled specialists.*

ВИКТОРИЯ ЕВГЕНЬЕВНА ХАЗОВА,

преподаватель кафедры гражданского права и процесса
Московского Университета МВД России имени В.Я. Кикотя

КАМИЛА КАРИМОВНА ДАУДОВА,

адъюнкт ФПНП и НК Московского университета
имени В.Я. Кикотя МВД России

ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ И ОСОБЕННОСТИ ЕЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ (зарубежный опыт по решению аналогичных проблем)

Аннотация. *В данной статье проведен анализ мер государственно-правового регулирования процессов трудовой миграции в зарубежных странах с целью заимствования их положительного опыта в сфере регулирования миграционных потоков Российской Федерации.*

Ключевые слова: *трудовая миграция в зарубежных странах, государственно-правовое регулирование миграционных процессов, квотирование, мигранты, миграционный прирост, высококвалифицированные специалисты.*

В докладе Генерального секретаря ООН отмечено, что численность международных мигрантов в 2013 году оценивается на уровне 232 миллионов человек по сравнению с 195 миллионами в 2005 г. Хотя экономический кризис и замедлил темпы роста численности международных мигрантов в развитых странах, их общее количество продолжает расти: на 12,8 миллиона человек в период 2000—2005 годов и на 10,5 миллиона человек в период 2005—2013 годов. Снижение чистого прироста количества международных мигрантов в развитых странах между этими двумя периодами происхо-

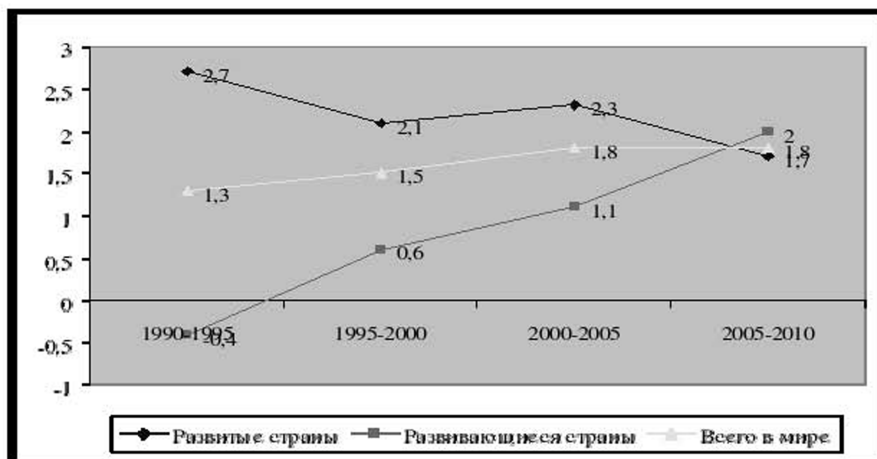
дит на фоне противоположной тенденции в развивающихся странах, где количество мигрантов за период 2000—2005 годов возросло на 4,0 миллиона человек, а за период 2005—2013 годов — на 8,2 миллиона человек¹.

Российская Федерация (11 млн.) как страна – получатель международных мигрантов, занимает второе место после Соединенных Штатов Америки (45,8 млн.) являются крупнейшим получателем международных мигрантов, и, согласно прогнозам, количество мигрантов. Далее следует Германия (9,8 млн.) и Саудовская Аравия (9,1 млн.). Число стран, принимающих более 500.000 международных

мигрантов, согласно прогнозам, увеличится с 57 в 1990 г. до 64 в 2010 году².

Диаграмма № 1

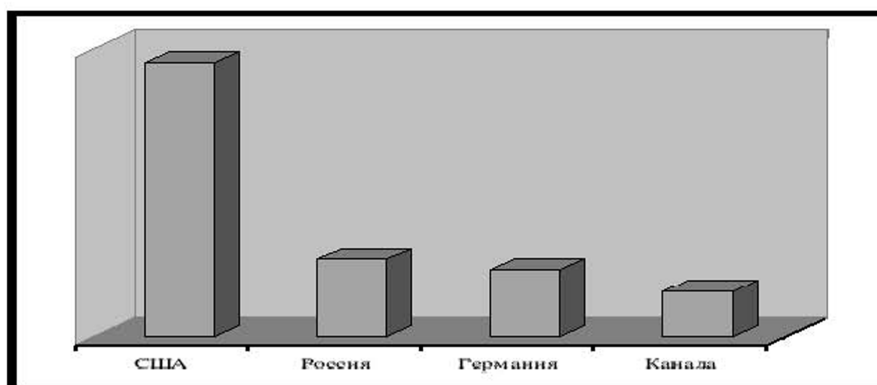
Среднегодовой темп прироста численности международных мигрантов в мире и двух основных группах стран, %



Составлено по: данным базы ООН Численность международных мигрантов.

Диаграмма № 2

Численность международных мигрантов



Миграция стала неотъемлемой частью современной жизни. В последние время наблюдается интенсификация процессов миграции, что требует совершенствования механизмов государственно-правового регулирования миграционных потоков. Как отмечает Хабриева Т.Я. «с учетом интересов того или иного государства формируется его миграционная политика, а как следствие этого — правовая политика миграции: стимулирование

или ограничение миграции законодательством, установлением поощрений в конкретных отношениях и для определенных категорий лиц, ограничения для других»³.

Вместе с тем, любое государство имеет ограничительные полномочия в сфере иммиграционного планирования, так как относительно успешно оно может отбирать только потоки трудовой миграции.

Российская Федерация имеет сравнительно небольшой опыт регулирования миграционных процессов. Следует отметить, что законодательство в области регулирования миграционных отношений первоначально развивалось достаточно хаотично⁴. Причины этого носили во многом объективный характер и были обусловлены необходимостью принятия срочных мер на законодательном уровне в силу специфики проблемы (массовое перемещение населения в страну из государств — бывших республик СССР; социальная напряженность, имевшая место в Северо-Кавказском регионе; изменение общей конъюнктуры на рынке труда и др.). В 2007 году миграционная политика России совершила революционный поворот в сторону сокращения и даже отчасти полной отмены законодательных преград на пути легализации пребывания и занятости иностранных трудовых мигрантов. Департамент по Международному миграционному праву и правовым вопросам штаб-квартиры МОМ в Женеве дал высокую оценку новым принятым в России нормам миграционного законодательства и отметил, что «они, без преувеличения, могут считаться серьезным шагом на пути формирования сбалансированной и слаженной миграционной политики Российской Федерации»⁵.

Накопленный за эти годы опыт российского регулирования трудовой миграции позволяет сделать вывод о необходимости внесения коррективов в миграционное законодательство. Анализ миграционного законодательства различных стран позволит заимствовать положительный опыт зарубежных стран в сфере регулирования миграционных потоков⁶.

В условиях глобализации достаточно четко прослеживается тенденция диверсификации подходов государства к приему различных категорий иностранных граждан, прибывающих в страну. Отмечается, что «если традиционно большая часть административных и финансовых ресурсов принимающих стран шла на предотвращение пресечения границы и пребывания нежелательных (незаконных) мигрантов, то сегодня все больше усилий направляется на привлечение желаемых категорий мигрантов»⁷.

Во-первых, это достигается путем приоритетного привлечения квалифицированных специалистов.

В настоящее время квалифицированные специалисты привлекаются в развитые страны в рамках иммиграционных (переселенческих) программ и рамках программ временной трудовой миграции. Политика привлечения квалифицированных специалистов на постоянной основе (иммиграция) проводится странами классической иммиграции: Австралией, Канадой, Новой Зеландией и США. Одним из инструментов для этого является балльная система отбора, которая введена в Канаде, Австралии, Новой Зеландии⁸. Отработанная балльная система в Австралии и Канаде позволяет повышать процент квалифицированных мигрантов. Так, современная иммиграционная политика Австралии направлена на привлечение мигрантов, чьи квалификационные характеристики и профессиональный опыт соответствует потребностям страны⁹. В Австралии большее количество баллов начисляется представителям специальностей, обозначенных в списках требуемых иммигрантских профессий, учитывается также образование и опыт работы в Австралии, знание языков. В США, несмотря на то, что приоритет отдается иммиграции по линии воссоединения семей, установлены преференции на получение статуса постоянного жителя (green-card) для лиц, обладающих высокими достижениями в области науки, искусства, образования, бизнеса или спорта, а также выдающиеся профессора, исследователям и международным менеджерам.

Советом Европейского союза 25 мая 2009 года принята Директива об условиях въезда и проживания граждан третьих стран в целях осуществления ими высококвалифицированной деятельности. Основным итогом принятия данной директивы является введение такого понятия, как «синяя карта», которая предоставляет дополнительные возможности для привлечения квалифицированных специалистов в страны Евросоюза¹⁰. Кроме того, во Франции предусмотрен льготный вид на жительство, получивший название «Компетентность и таланты» для представителей определенного круга профессий и обладающих необходимыми навыками и квалифика-

цией. В Германии существуют преференции для мигрантов — специалистов в сфере информационных технологий.

В России также введен режим благоприятствования при въезде в страну высококвалифицированных специалистов, чье вознаграждение составляет не менее 2 млн. рублей в течение года, появилась возможность получения вида на жительство на весь период трудовой деятельности в России без соблюдения общих требований по временному проживанию. Однако установление приоритета только по уровню заработной платы не сможет в полной мере обеспечить специалистов тех профессий, которые необходимы российской экономики.

Одним из «древнейших» механизмов регулирования иммиграции является квотирование иностранной рабочей силы, которое стало ограничительной мерой при регулировании миграционных потоков. Это количественное ограничение численности прибывающих в страну мигрантов, устанавливаемое органами власти принимающей страны в виде абсолютной, либо относительной величины (процентной доли) по стране в целом, отдельным территориям, видам экономической деятельности (отраслям), странам происхождения, профессиональным группам. Квотирование сегодня используется в ряде стран, таких как: Австрия, Италия, Португалия, Швейцария, США¹¹.

Реализуемый механизм квотирования иностранной рабочей силы в Российской Федерации, по оценкам специалистов, сегодня стал рудиментом, он негативно сказывается на малом и среднем бизнесе. Поданные от предприятий заявки на трудовых мигрантов порой слишком далеки от реальной потребности.

В целях повышения конкурентоспособности России за квалифицированную рабочую силу, а также поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов и содействия трудоустройству в приоритетном порядке граждан Российской Федерации необходимо дальнейшее совершенствование правовых и организационных механизмов привлечения иностранных работников в зависимости от профессии, специальности, квалификации, уровня знания русского языка, иных экономических и социальных критериев

исходя из учета региональных потребностей рынка труда¹².

В связи с этим заслуживает внимание опыт Канады в части регулирования вопросов иммиграции. Одним из факторов успешного формирования экономической иммиграции в Канаде на региональном уровне является активная вовлеченность провинций и территорий данного государства в решение вопросов иммиграционной политики, прежде всего, с позиции их собственных интересов и потребностей. Урегулирование отношений между федеральным правительством и администрациями провинций по вопросам иммиграции происходит на договорной основе при определяющей роли федерального иммиграционного законодательства. Согласно Конституции, вопросы иммиграции являются сферой ответственности как федерального правительства, так и провинций. Согласованность интересов достигается путем консультаций и выработки совместных соглашений по вопросам численности, распределения и расселения иммигрантов по территории страны, их интеграции и трудовой политики, а также разработки иммиграционных программ провинций. Иммиграционные программы провинций направлены на привлечение лиц, удовлетворяющих требованиям, выдвинутому местными властями, на долгосрочное поселение и работу в провинции.

В Германии также распределены полномочия в сфере иммиграционной политики между федеральным, земельным и городским уровнями власти. Широкий круг вопросов решается на уровне земель. Например, землям отданы значительные полномочия в вопросах «брать — не брать» мигрантов и в каком количестве «брать»¹³. Миграционная и интеграционная политика являются основными направлениями городской социальной деятельности. Городские власти заняты поиском и предложением вакансий, организацией интеграционных курсов, курсов программ повышения квалификации и профессиональной переподготовки, первичным сопровождением¹⁴.

Таким образом, российская модель правового регулирования миграционных процессов может быть качественно улучшена с учетом отечественного и зарубежного опыта путем разграничения существующих полномо-

чий между Федерацией, субъектами и муниципальными образованиями. Это позволит не только качественно улучшить привлекаемую иностранную рабочую силу, но и регулировать миграционные потоки с учетом региональных потребностей.

¹ The UN Secretary General's report "international migration and development" 02 August 2010 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/470/06/PDF/N1047006.pdf?OpenElement>

² Trends in international migrant stock: The 2008 Revision. CD-ROM Documentation. POP/DB/MIG/Stock/Rev/2008 – July 2009/http://www.un.org/esa/population/migration/UN_MigStock_2008.

³ Igor Zubov, Khazov E.N., Eliashvili N. Etc., Baguette A.M., Belonovsky V.N., Ovelook A.M., of Opalev, A.A., Mironov A.L., Bulavin, S. P., and S.A. Egorov, E.Y. Zinchenko, Prudnikov A.S., Pavlov E.A., Constitutional law of Russia. Tutorial (for bachelors) 7-edition-M.: UNITY-DANA, 2015., Overall mechanism J. Migration in Russia: models of legal regulation Journal of Russian law, 2008, No. 7 Khazov E.N. Economic guarantees in the system of constitutional guarantees of rights and freedoms of man and citizen law and Economics. Twenty-first century..2010. No. 1 (January-March), Khazov E.N. The implementation of the constitutional guarantees of the rights and freedoms of man and citizen in the activities of law enforcement agencies law and Economics. Twenty-first century..2010. No. 1 (January-March).

⁴ Andrienko L.V., Mount Of Olives V.O. Overall Mechanism J. On the concept of development of migration legislation of the Russian Federation, "Journal of Russian law", N 4, April, 2003)

⁵ "The new migration legislation of the Russian Federation: enforcement practices"/ ed. by G. Vitkovskaya, A. Platonova and V. Shkolnikov / IOM, FMS of Russia, the OSCE. — M.: it Adamant. 2009. p. 19—36).

⁶ Bogdanov A.V. Khazov E.N. Current issues of illegal migration as one of the types of organized crime in modern Russia Vestnik of Moscow University of the MIA of Russia. 2014. No. 2. with. 98—101, Bogdanov A.V. Khazov E.N. The role of ITIC and the value of operational-investigative activity on combating organized crime in the sphere of illegal migration on the territory of Russia Bulletin of the Moscow University of the MIA of Russia. 2014. No. 5 pp. 142—145., Bogdanov A.V., Khazov E.N. Illegal migration as one of the reasons for the establishment and activities of organized crime on the territory of modern Russia Vestnik of Moscow University of the MIA of Russia. 2015 No. 4, pp. 176—180. Bogdanov A.V., Kaplan O.V. Khazov E.N. Operative-search activities in the sphere of counteraction of illegal migration on the territory of the Russian Federation Bulletin of Moscow University of the MIA of Russia. 2015 No. 4. with. 176—180.

⁷ Fomicheva O.V. Selective migration policy: the purpose, mechanisms, results of Migration law, 2008, No. 3

⁸ Igor Zubov, Vasilevich G.A., Khazov E.N., Prudnikov A.S. Constitutional law of foreign countries. Textbook M.: Uniti-DANA, 2013.

⁹ Nekrasov N. And. Immigration policy in Australia: characteristics and possibilities of application in Russia (Migration law, 2007, No. 2.

¹⁰ Beam V.A. Modern features of migration processes and migration policy in the countries of Western Europe Constitutional and municipal law, 2010, No. 12

¹¹ Nikolaev N. In., Khazov E.N. The Constitution and higher education of the North American experience of differentiation of the competence of Federation and subjects of the Law and life.2013.№ 184 (10), Pp. 103—113. Overall mechanism Y., Andrienko L.V., Plyugina I.V. Dynamics of development of migration legislation in Russia today . Journal of Russian law, 2010, No. 10.

¹² Igor Zubov, Vasilevich G.A., Khazov E.N., Prudnikov A.S., Constitutional law of foreign countries. Textbook M.: Uniti-DANA, 2013. Saracuruna L. Immigration policy in Germany: successful — unsuccessful experience "World economy and international relations", 2008, vol. 7, pp. 50—60

¹³ Khazov E.N., Zhestyannikov C.G. State legal regulation of labor migration in foreign countries Actual problems of state and law in the 21st century: materials of scientific-practical conference, Ufa, Russia, April 19—20, 2012: ed. by F.B. Mukhamedshin.-Ufa: Uli Ministry of internal Affairs of Russia.

¹ Доклад Генерального секретаря ООН «Международная миграция и развития» 02 августа 2010 года <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/470/06/PDF/N1047006.pdf?OpenElement>

² Trends in international migrant stock: The 2008 Revision. CD-ROM Documentation. POP/DB/MIG/Stock/Rev/2008 – July 2009/http://www.un.org/esa/population/migration/UN_MigStock_2008.

³ Zubov I.N., Khazov E.N., Эриашвили Н.Д., Багет А.М., Белоновский В.Н., Освелюк А.М., Опалева А.А., Мironov A.L., Булавин С.П., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Прудников А.С., Павлов Е.А., Конституционное право России. Учебник (для бакалавров) 7-издание М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015., Хабриева Т.Я. Миграция в России: о модели правового регулирования Журнал российского права, 2008, № 7 Хазов Е.Н. Экономические гарантии в системе конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина Экономика и право. XXI век..2010. № 1 (январь-март), Хазов Е.Н. Реализация конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина в деятельности правоохранительных органов Экономика и право. XXI век..2010. № 1 (январь-март).

⁴ Андриченко Л.В., Елеонский В.О., Хабриева Т.Я. О концепции развития миграционного законодательства Российской Федерации, "Журнал российского права", N 4, апрель 2003 г.)

⁵ "Новое миграционное законодательство Российской Федерации: правоприменительная практика"/ под ред. Г. Витковской, А. Платоновой и В. Школьниковой /

МОМ, ФМС России, ОБСЕ. — М.: ИТ «АдамантЪ». 2009. с. 19—36).

⁶ Богданов А.В. Хазов Е.Н. Актуальные вопросы незаконной миграции как один из видов организованной преступности в современной России Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 2.с. 98—101, Богданов А.В. Хазов Е.Н. Роль место и значение оперативно-розыскной деятельности по противодействию организованной преступности в сфере незаконной миграции на территории России Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 5 с. 142—145., Богданов А.В., Хазов Е.Н. Незаконная миграция как одна из причин создания и деятельности организованной преступности на территории современной России Вестник Московского университета МВД России. 2015 № 4 с. 176—180. Богданов А.В., Турбина О.В., Хазов Е.Н. Оперативно розыскная деятельность по противодействию в сфере незаконной миграции на территории Российской Федерации Вестник Московского университета МВД России. 2015 № 4.с. 176—180,

⁷ Фомичева О.В. Селективная миграционная политика: цель, механизмы, результаты Миграционное право, 2008, № 3

⁸ Зубов И.Н., Василевич Г.А., Хазов Е.Н., Прудников А.С. Конституционное право зарубежных стран. Учебник М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013.

⁹ Некрасов Н.А. Иммиграционная политика Австралии: особенности и возможности применения в России (Миграционное право, 2007, № 2.

¹⁰ Брус В.А. Современные черты миграционных процессов и миграционной политики в странах Западной Европы Конституционное и муниципальное право, 2010, № 12

¹¹ Николаев Н.В., Хазов Е.Н. Конституция и высшее образование североамериканский опыт разграничения компетенция федерации и субъектов Право и жизнь. 2013. № 184 (10), С. 103—113.

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

¹³ Зубов И.Н., Василевич Г.А., Хазов Е.Н., Прудников А.С. Конституционное право зарубежных стран. Учебник М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. Карачурина Л. Иммиграционная политика Германии: успешный — неуспешный опыт «Мировая экономика и международные отношения», 2008, № 7, с. 50—60

¹⁴ Хазов Е.Н., Жестянных С.Г. Государственно-правовое регулирование трудовой миграции в зарубежных странах Актуальные проблемы права и государства в 21 веке: материалы научно-практической конференции, г. Уфа, 19—20 апреля 2012 года: под общ. ред. Ф.Б. Мухамедшина. Уфа: УЮИ МВД России.

УДК 342

DMITRY EZHEVSKY,
senior lecturer constitutional and municipal law
Moscow University of the MIA of Russia. V.J. KikotPhD

MARIA CHEISHVILI,
assistant Professor of constitutional and municipal law Moscow University
The Ministry of internal Affairs of Russia. V.J. Kikot
candidate of legal Sciences, associate Professor

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF THE ORDER OF RECRUITMENT AND EMPLOYMENT OF CITIZENS OF CIS COUNTRIES IN THE RUSSIAN FEDERATION

***Annotation.** The problem with all types of migration is relevant today for many countries, including Russia. Migrants from the CIS is easier to find a job in Russia than in the countries of far abroad. Labour migration, as one of the types of migration, quite common. The reasons for migration are mainly economic in nature.*

***Keywords:** Illegal migration, labor migration, national security, sovereignty, labor law.*

ДМИТРИЙ ОЛЕГОВИЧ ЕЖЕВСКИЙ,
старший преподаватель кафедры
конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя
кандидат юридических наук

МАРИЯ ВЛАДИМИРОВНА ЧЕИШВИЛИ,
доцент кафедры конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОРЯДКА ПРИВЛЕЧЕНИЯ И ТРУДОУСТРОЙСТВА ГРАЖДАН СНГ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

***Аннотация.** Проблема всех видов миграции сегодня актуальна для многих государств, в том числе и для России. Мигрантам из стран СНГ легче трудоустроиться в России, чем в государствах дальнего зарубежья. Трудовая миграция, являясь одним из видов миграции, достаточно распространенное явление. Причины трудовой миграции в основном имеют экономический характер.*

***Ключевые слова:** нелегальная миграция, трудовая миграция, национальная безопасность, суверенитет, трудовое право.*

Актуальность предлагаемой темы обусловлена необходимостью изучения существующих нормативно-правовых и правовых актов, регулирующих труд иностранных граждан в Российской Федерации, с целью дальнейшего их совершенствования, а также формирования комплексного теоретического подхода к определению особенностей статуса иностранных граждан в РФ¹.

Многие мигранты, которые в поисках работы въезжают в Россию на законных основаниях, по визам — оформляя частные приглашения, в качестве туристов; безвизовые, указывая частную цель поездки, а в последующем переходят на нелегальное положение. Трудовая миграция, являясь одним из видов миграции, достаточно распространенное явление. Причины трудовой миграции в

основном имеют экономический характер. Причинами переселения являются поиск работы, стремление к получению более высоких доходов, повышению благосостояния. Субъектами трудовой миграции выступают лица, которые занимаются оплачиваемой трудовой деятельностью, и это могут быть люди разного возраста, пола, уровня образования, профессий, социального статуса.

Современная проблема многих государств и России в том числе в том, что два вида миграции — нелегальная и трудовая — тесно взаимосвязаны. Мигрантам из стран СНГ легче трудоустроиться в России, чем в государствах так называемого дальнего зарубежья. Это, прежде всего, связано с отсутствием причины в языкового барьера, наличием экономических связей, больших этнических диаспор.

Для того, чтобы проследить взаимосвязь между нелегальной и трудовой миграцией, необходимо знать правовое регулирование порядка привлечения иностранной рабочей силы и правовой статус трудового мигранта в России.

Трудовая миграция — это добровольное перемещение на законных основаниях людей, постоянно проживающих на одной территории, на другую территорию (страну) с целью осуществления оплачиваемой трудовой деятельности в стране, гражданами которой они не являются².

Трудовая деятельность иностранного гражданина — работа в Российской Федерации на основании трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг)³.

Трудовая миграция может быть сезонной, маятниковой, приграничной, эпизодической, челночной (или торговой):

1) сезонная миграция — ежегодные перемещения людей в определенные периоды года. Сезонная миграция происходит с целью временной работы в отраслях с сезонным ритмом потребностей в рабочей силе: сельское хозяйство, рыболовство, сфера услуг, строительство и т.д.;

2) маятниковая миграция — регулярные поездки к месту работы или учебы за пределы своего населенного пункта. Частью маятниковой миграции является приграничная миграция;

3) эпизодическая миграция представляет собой деловые, туристические, рекреационные поездки, не имеющие регулярного характера;

4) челночная (или торговая) миграция связана с коммерческой деятельностью и является следствием появления рыночной экономики. К этому виду трудовой миграции можно отнести осуществляемые с разной периодичностью стихийные территориальные перемещения индивидуальных предпринимателей в пределах и за пределы страны с целью приобретения товаров широкого потребления.

Иностранцы граждане в России пользуются правами наравне с гражданами Российской Федерации⁴. Одним из этих прав является право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности, профессию, а также правом на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности с учетом ограничений, предусмотренных законодателем⁵.

Иностранцы гражданин не имеет права быть принятым на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности⁶ Российской Федерации⁷. Правительством Российской Федерации утвержден перечень таких объектов и организаций, в него входят:

1. Объекты и организации Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований.

2. Структурные подразделения по защите государственной тайны и подразделения, осуществляющие работы, связанные с использованием сведений, составляющих государственную тайну, органов государственной власти и организаций⁸.

3. Организации, в состав которых входят радиационно-опасные и ядерно-опасные производства и объекты, на которых осуществляются разработка, производство, эксплуатация, хранение, транспортировка и утилизация ядерного оружия, радиационно-опасных материалов и изделий.

Федеральный закон дает определения основных понятий, применяемых в сфере трудовой миграции⁹.

Работодатель и заказчик работ (услуг) имеют право привлекать и использовать иностранных работников только при наличии разрешения на привлечение и использование иностранных работников.

Иностранец имеет право осуществлять трудовую деятельность только при наличии разрешения на работу. Указанный порядок не распространяется на следующие категории иностранных граждан:

1) постоянно проживающих в Российской Федерации;

2) временно проживающих в Российской Федерации;

3) являющихся сотрудниками дипломатических представительств, работниками консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, сотрудниками международных организаций, а также частными домашними работниками указанных лиц;

4) являющихся работниками иностранных юридических лиц (производителей или поставщиков), выполняющих монтажные (шефмонтажные) работы, сервисное и гарантийное обслуживание, а также послегарантийный ремонт поставленного в Российскую Федерацию технического оборудования;

5) являющихся журналистами, аккредитованными в Российской Федерации;

6) обучающихся в Российской Федерации в образовательных учреждениях профессионального образования и выполняющих работы (оказывающих услуги) в течение каникул;

7) обучающихся в Российской Федерации в образовательных учреждениях профессионального образования и работающих в свободное от учебы время в качестве учебно-вспомогательного персонала в тех образовательных учреждениях, в которых они обучаются;

8) приглашенных в Российскую Федерацию в качестве преподавателей для проведения занятий в образовательных учреждениях, за исключением лиц, въезжающих в Российскую Федерацию для занятия преподавательской деятельностью в учреждениях профессионального религиозного образования (духовных образовательных учреждениях).

Для граждан Республики Беларусь также не действует разрешительный порядок трудоустройства, так как в соответствии со

ст. 8 Договора об образовании Сообщества между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 2 апреля 1996 года, Стороны обеспечивают равные права граждан при получении образования, трудоустройстве, оплате труда, предоставлении других социальных гарантий¹⁰.

Иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности, выдается обыкновенная рабочая виза на срок действия трудового договора, но не более чем на один год.

Основанием для рассмотрения вопроса о выдаче российской визы иностранным гражданам и лицам без гражданства является приглашение.

Законодательством Российской Федерации прописан порядок оформления приглашений на въезд в Российскую Федерацию иностранного гражданина в целях осуществления трудовой деятельности.

Предложения исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации формируются с учетом демографической ситуации в соответствующем субъекте Российской Федерации и возможностей данного субъекта по обустройству иностранных граждан, а также на основе принципа приоритетного использования национальных трудовых ресурсов с учетом ситуации на рынке труда.

Для получения приглашения на въезд в Российскую Федерацию иностранного работника в целях осуществления им трудовой деятельности, работодателю или заказчику работ (услуг) необходимо обратиться в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами внутренних дел, либо непосредственно в федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами внутренних дел, с ходатайством.

Выдача разрешений на привлечение иностранной рабочей силы и контроль за их использованием осуществляется ФМС России по предложениям органов исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения.

Разрешения могут выдаваться российским юридическим лицам, предприятиям с иностранными инвестициями, действующим на территории Российской Федерации, а также отдельным российским и иностранным физическим лицам и лицам без гражданства, проживающим на территории Российской Федерации, использующим труд наемных работников в личном хозяйстве. При этом срок профессиональной деятельности привлекаемых иностранных граждан не должен превышать срока действия разрешения.

Решение о выдаче разрешений принимается Федеральной миграционной службой в течение 30 дней со дня подачи работодателем документов. В случае если для принятия решения о выдаче разрешения требуется проведение экспертизы, решение принимается в 15-дневный срок после получения экспертного заключения, но не позднее 45 дней со дня подачи указанных документов.

Мотивированный отказ в выдаче разрешения направляется работодателю в письменном виде в течение 5 дней после принятия решения об отказе в выдаче разрешения.

Разрешения выдаются, как правило, на срок до одного года. По мотивированной просьбе работодателя действие разрешения после окончания его срока может быть продлено, но не более чем на один год.

При продлении срока действия разрешения с работодателя взимается плата в размере, предусмотренном за выдачу разрешения.

Разрешение не подлежит передаче другим работодателям. Привлекаемые на основе разрешения иностранные работники не могут быть переведены на работу к другому работодателю.

В разрешении указываются: наименование органа, выдавшего разрешение, наименование и адрес работодателя, которому выдано разрешение, и сведения о его государственной регистрации, территория, на которой действует разрешение, численность и профессиональный состав привлекаемых работников, страна их происхождения или обычного проживания, основание для выдачи разрешения, срок действия и другие данные.

В случае нарушения работодателем указанных в разрешении условий, предусмотренных законодательством Российской Федера-

ции, в результате чего ущемляются права иностранных работников, Федеральная миграционная служба может приостановить действие разрешения до устранения допущенных нарушений или дать указание об их устранении в определенный срок. При неустранении нарушений в установленный срок разрешение может быть аннулировано по решению Федеральной миграционной службы.

Работодатель может быть без предупреждения лишен права пользования разрешением за действие или бездействие, в результате которого возникает угроза гибели людей или нанесения ущерба их здоровью.

В случае прекращения работодателем своей хозяйственной деятельности или осуществления мероприятий по сокращению численности или штата работников выданное разрешение теряет силу независимо от окончания срока, на который оно выдано.

Иностранный гражданин, въехавший в Российскую Федерацию с целью осуществления профессиональной деятельности, может работать по найму на территории Российской Федерации только при наличии подтверждения на право трудовой деятельности, выданного на его имя, на основании полученного работодателем разрешения.

Порядок выдачи разрешения на работу и перечень документов, представляемых одновременно с заявлением о выдаче разрешения на работу, утверждаются Правительством Российской Федерации.

Иностранный гражданин может получить разрешение на работу, если он зарегистрирован в Российской Федерации в качестве индивидуального предпринимателя и намерен осуществлять предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, либо привлекается в качестве иностранного работника работодателем или заказчиком работ (услуг) по трудовым договорам или гражданско-правовым договорам в пределах численности, установленной в разрешении на привлечение и использование иностранных работников для осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации.

Разрешение на работу выдается работодателю или заказчику работ (услуг) для каждого иностранного работника, а также иностранному гражданину, зарегистрированному

в Российской Федерации в качестве индивидуального предпринимателя.

Работодателем или заказчиком работ (услуг) может выступать иностранный гражданин, зарегистрированный в Российской Федерации в качестве индивидуального предпринимателя.

Индивидуальные предприниматели могут осуществлять свою деятельность только после получения разрешения на временное проживание или вида на жительство.

Заявление о выдаче разрешения на работу работодатель, заказчик работ (услуг) и иностранный гражданин, зарегистрированный в Российской Федерации в качестве индивидуального предпринимателя (далее именуется соответственно — заявитель), подают в территориальный орган внутренних дел.

Форма бланка заявления утверждается Министерством внутренних дел Российской Федерации.

Основанием для отказа в выдаче иностранному гражданину разрешения на работу, а выданное разрешение на работу может быть аннулировано при наличии в заявлении и в представленных документах недостоверных или искаженных сведений, а также в случае, если данный иностранный гражданин:

1) выступает за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, иными действиями создает угрозу безопасности Российской Федерации или граждан Российской Федерации;¹¹

2) финансирует, планирует террористические (экстремистские) акты, оказывает содействие в совершении таких актов или совершает их, а равно иными действиями поддерживает террористическую (экстремистскую) деятельность;¹²

3) в течение пяти лет, предшествовавших дню подачи заявления о выдаче разрешения на работу, подвергался административному выдворению за пределы Российской Федерации либо депортации;

4) представил поддельные или подложные документы либо сообщил о себе заведомо ложные сведения;

5) осужден вступившим в законную силу приговором суда за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо преступления, рецидив которого признан опасным;

6) имеет непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории Российской Федерации либо за ее пределами, признаваемого таковым в соответствии с федеральным законом;

7) неоднократно (два и более раза) в течение одного года привлекался к административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в части обеспечения режима пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации;

8) выехал из Российской Федерации в иностранное государство для постоянного проживания;

9) находится за пределами Российской Федерации более шести месяцев;

10) является больным наркоманией, либо не имеет сертификата об отсутствии у него заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции), либо страдает одним из инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих¹³.

Постановлением Правительства Российской Федерации утвержден перечень таких заболеваний и порядок подтверждения их наличия или отсутствия¹⁴. Этими заболеваниями являются: болезнь, вызванная вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекция), лепра (болезнь Гансена), туберкулез, инфекции, передающиеся преимущественно половым путем (сифилис, хламидийная лимфогранулема (венерическая), шанкроид).

Срок рассмотрения заявления не должен превышать 30 рабочих дней со дня подачи заявления со всеми необходимыми и надлежаще оформленными документами.

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена ответственность¹⁵ иностранных граждан (лиц без гражданства) за нарушение правил привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы¹⁶.

Таким образом, Иностранцы граждане обладают специальной трудовой правосубъектностью. При этом специальная трудовая правосубъектность иностранных граждан складывается из дополнительных обязанностей, требований и ограничений, возлагаемых и предъявляемых государством. Такие обя-

занности, требования и ограничения применяются к иностранным гражданам по следующим критериям: виды трудовой деятельности, которыми иностранные граждане могут заниматься на территории РФ и должности, которые они могут замещать; территории, на которых они могут осуществлять трудовую деятельность; возраст иностранных граждан¹⁷; состояние здоровья.

В национальной правовой системе и отечественной литературе практически не уделяется внимания установлению обязанностей и защите прав иностранных граждан коллективными договорами и соглашениями. Вместе с тем коллективные договоры и соглашения являются эффективным средством защиты прав иностранных граждан, осуществляющих в РФ трудовую деятельность на законных основаниях, и борьбы с незаконной трудовой миграцией.

¹ See, for example, Cheishvili M.V., Chirkov, E. V. the role of legal expertise in the system to improve law // Bulletin of Moscow University of the MIA of Russia. 2014. No. 5. Pp. 67–68.

² Breev E.B. fundamentals of demography: a Training manual. — M.: Publishing and trading Corporation «Dashkov and K», 2014, p. 137.

³ article 2 Federal law of the Russian Federation of 25 July 2002 № 115-FZ (as amended on 23.05.2015) «On legal status of foreign citizens in the Russian Federation» // collected legislation of the Russian Federation. 29.07.2002, No. 30, p. 3032. <http://www.pravo.dov.ru>

⁴ p. 1st.13 of the Federal law of the Russian Federation of 25 July 2002 № 115-FZ (as amended on 23.05.2015) «On legal status of foreign citizens in the Russian Federation» // collected legislation of the Russian Federation. 29.07.2002, No. 30, p. 3032. <http://www.pravo.dov.ru>.

⁵ The Constitution of the Russian Federation (as amended on 21.07.2014) // collected legislation of the Russian Federation. 04.08.2014, No. 31, art 4398. <http://www.pravo.dov.ru>

⁶ Igor Zubov, Khazov E.N., Eliashvili N. Etc., Baguette A.M., Belonovsky V.N., Ovelook A.M., of Opalev, A. A., Mironov A.L., Bulavin, S. P., and S.A. Egorov, E.Y. Zinchenko, Prudnikov A.S., Pavlov E.A., Constitutional law of Russia. Tutorial (for bachelors) 7-edition-M.: UNITY-DANA, 2015 Kosikova E.S. Human rights and constitutional and legal basis of the restrictions the bodies of internal Affairs in light of the applicable international law // Izvestiya of the Tula state University. Economic and legal Sciences. 2014. No. 3—2. P. 250—257.

⁷ See: Ezhevsky D.O. Constitutional guarantees stability of the state system // Education and law. 2010. No. 9. Pp. 30—34.

⁸ Grigoriev I.B. Category of «economic security» in economic science and constitutional law doctrine // Law and the state: theory and practice. 2011. No. 10. P. 28—34.

⁹ See, for example: Chikhladze, L.T. The mechanism of interaction of bodies of state power and local self-government // Bulletin of Moscow University of the MIA of Russia. 2011. No. 12. P. 157—161. articles 2,13 the RF Federal law of 25 July 2002 № 115-FZ (as amended on 23.05.2015) «On legal status of foreign citizens in the Russian Federation» // collected legislation of the Russian Federation. 29.07.2002, No. 30, p. 3032. <http://www.pravo.dov.ru>

¹⁰ See: Khazov E.N. Constitutional guarantees of rights and freedoms of man and citizen in Russia theoretical foundations and problems of implementation. Author's abstract on competition of a scientific degree of the doctor of juridical Sciences / Moscow University of the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation. Moscow 2011. Khazov E.N. the Concept and essence of the constitutional guarantees of the rights and freedoms of man and citizen / Education. Science. Scientific personnel. 2011. No. 3. P. 17—21.

¹¹ Khazov E.N. The concept, content and features of political guarantees of constitutional rights and freedoms of man and citizen the Right and life.2010.№ 142(4), Khazov E.N. The concept, content and features of social and moral guarantees of constitutional rights and freedoms of man and citizen the Right and life.2010.№ 141 (3), Khazov E.N. The concept, content and features of economic guarantees of constitutional rights and freedoms of man and citizen the Right and life.2010.№ 140 (2).

¹² See: Ezhevsky D.O. Constitutional guarantees stability of the state system // Education and law. 2010. No. 9. Pp. 30—34., Zhestyannikov S.G., I.V. Ekimov, Khazov E.N. Current issues and main directions of adaptation and integration of labour migrants into Russian society. (On the example of the UFMS of Russia in the Vologda region) Bulletin of the Moscow University of the MIA of Russia. 2015, № 3. P. 172—175.

¹³ Zaitseva E.S. The work of Interpol counter-terrorism as a contribution to strengthening the international legal order // abstract of thesis M. 2008. Bogdanov A.V. Khazov E.N. The role, place and importance of operational-search activity on combating organized crime in the sphere of illegal migration on the territory of Russia. Bulletin of the Moscow University of the MIA of Russia. 2015, № 5. P. 142—145. Section 9 of article 18 of the Federal law of the Russian Federation of 25 July 2002 № 115-FZ (as amended on 23.05.2015) «On legal status of foreign citizens in the Russian Federation» // collected legislation of the Russian Federation. 29.07.2002, No. 30, p. 3032. <http://www.pravo.dov.ru>.

¹⁴ The RF Government decree dated 02.04.2003 N 188 (as amended on 04.09.2012) «On the list of infectious diseases that pose a danger to others and may be a basis for denial or revocation of a temporary residence permit to foreign citizens and persons without citizenship, or residence permit, or work permit in the Russian Federation»/ <http://www.pravo.dov.ru>

¹⁵ E.A. Suntsova Types of legal responsibility (problem solving methodology) Book. Moscow Institute of Economics, management and law. M., Tula. 2010. S. 34.

¹⁶ V. 18.10 code of the Russian Federation about administrative offences.

¹⁷ Gefter Y.A. Peculiarities of legal regulation of labor of foreign citizens in the Russian Federation. Abstract of Diss.... М. 2008. 6—8.

¹ См., например, Чеишвили М.В., Чирков Е.В. К вопросу о роли правовой экспертизы законопроектов в системе совершенствования законодательства // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 5. С. 67—68.

² Бреев Е.Б. Основы демографии: Учебное пособие. — М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2014, с.137

³ ст. 2 Федерального закон РФ от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ (ред. от 23.05.2015) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 29.07.2002, № 30, ст. 3032. <http://www.pravo.dov.ru>

⁴ п.1 ст.13 Федерального закон РФ от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ (ред. от 23.05.2015) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 29.07.2002, № 30, ст. 3032. <http://www.pravo.dov.ru>.

⁵ Конституция Российской Федерации (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 04.08.2014, № 31, ст. 4398. <http://www.pravo.dov.ru> Зубов И.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д., Багет А.М., Белоновский В.Н., Освельок А.М., Опалева А.А., Миронов А.Л., Булавин С.П., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Прудников А.С., Павлов Е.А., Конституционное право России. Учебник (для бакалавров) 7-издание М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015 Хозикова Е.С. Права человека и конституционно-правовые основы их ограничения органами внутренних дел в свете действующего международного законодательства // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2014. № 3—2. С. 250—257.

⁶ См.: Ежевский Д.О. Конституционные гарантии стабильности государственного строя // Образование и право. 2010. № 9. С. 30—34.

⁷ Григорьев И.Б. Категория «экономическая безопасность» в экономической науке и конституционно-правовой доктрине // Право и государство: теория и практика. 2011. № 10. С. 28—34.

⁸ См., например: Чихладзе Л.Т. Механизм взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 12. С. 157—161.

⁹ ст.2,13 Федерального закон РФ от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ (ред. от 23.05.2015) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 29.07.2002, № 30, ст. 3032. <http://www.pravo.dov.ru>

¹⁰ См.: Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России теоретические

основы и проблемы реализации. Автореферат на соискании ученой степени доктора юридических наук/ Московский университет МВД Российской Федерации. Москва 2011. Хазов Е.Н. Понятие и сущность конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина //Образование. Наука. Научные кадры. 2011. № 3. С. 17—21. Хазов Е.Н. Понятие, содержание и особенности политических гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина Право и жизнь.2010.№ 142(4), Хазов Е.Н. Понятие, содержание и особенности социально-нравственных гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина Право и жизнь.2010.№ 141 (3), Хазов Е.Н. Понятие, содержание и особенности экономических гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина Право и жизнь.2010.№ 140 (2).

¹¹ См.: Ежевский Д.О. Конституционные гарантии стабильности государственного строя // Образование и право. 2010. № 9. С. 30—34., Жестянников С.Г., Екимов И.В., Хазов Е.Н. Актуальные вопросы и основные направления адаптации и интеграции трудовых мигрантов в Российское общество. (На примере опыта работы УФМС России по Вологодской области) Вестник Московского университета МВД России. 2015, № 3. С. 172—175.

¹² Зайцева Е.С. Деятельность Интерпола по противодействию терроризму как вклад в укрепление международного правопорядка // Автореферат диссертации М. 2008. Богданов А.В. Хазов Е.Н. Роль, место и значение оперативно-розыскной деятельности по противодействию организованной преступности в сфере незаконной миграции на территории России. Вестник Московского университета МВД России. 2015, № 5. С. 142—145.

¹³ П.9 ст.18 Федерального закон РФ от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ (ред. от 23.05.2015) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 29.07.2002, № 30, ст. 3032. <http://www.pravo.dov.ru>.

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 02.04.2003 N 188 (ред. от 04.09.2012) «О перечне инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих и являющихся основанием для отказа в выдаче либо аннулирования разрешения на временное проживание иностранным гражданам и лицам без гражданства, или вида на жительство, или разрешения на работу в Российской Федерации»/ <http://www.pravo.dov.ru>

¹⁵ Сунцова Е.А. Виды юридической ответственности (методология решения проблем) /Монография. Московский институт экономики, менеджмента и права. М., Тула. 2010. С.34.

¹⁶ ст.18.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

¹⁷ Гефтер Ю.А. Особенности правового регулирования труда иностранных граждан в РФ. Автореферат дисс.... М. 2008. С 6—8.

УДК 342

VLADIMIR DURNEV,
lecturer, Department of constitutional and municipal law
Moscow University of the MIA
of Russia of a name of V.J. Kikot PhD

VLADIMIR ZABAWKA,
senior lecturer, Department of constitutional
and municipal law Moscow University
of the MIA of Russia of a name of V.J. Kikot hD

UNCONTROLLED MIGRATION AS ONE OF THE REASONS FOR THE SPREAD OF DRUGS IN RUSSIA

Annotation. The article considers topical issues of uncontrolled migration and irregular migration as a factor in the establishment and operations of crime in drug trafficking on the territory of the Russian Federation.

Keywords: migration, illegal migration, crime, criminal, migration, migration processes.

ВЛАДИМИР СЕРГЕЕВИЧ ДУРНЕВ,
преподаватель кафедры конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
кандидат юридических наук

ВЛАДИМИР ИВАНОВИЧ ЗАБАВКА,
старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук

НЕКОНТРОЛИРУЕМАЯ МИГРАЦИЯ – КАК ОДНА ИЗ ПРИЧИН РАСПРОСТРАНЕНИЯ НАРКОТИКОВ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИИ

Аннотация. В статье рассмотрены актуальные вопросы неконтролируемых миграционных процессов и незаконной миграции как фактора, по созданию и деятельности преступности по распространению наркотиков на территории Российской Федерации.

Ключевые слова: миграционные процессы, незаконная миграция, преступность, криминальная миграция, миграционные процессы.

Обеспечение национальной безопасности, равно как и защита конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, является неотъемлемой частью деятельности государства и согласно ст. 71 Конституции РФ находится в исключительном ведении Российской Федерации¹.

Одну из ключевых опасностей для нашей страны представляет такая угроза, как незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ (далее — наркотики), поступающих из-за границы. Фактически за

последнее десятилетие Россия подверглась интенсивной наркоагрессии, которая продолжает наносить непоправимый ущерб здоровью российских граждан. Проявляется также тенденция к использованию территории Российской Федерации в качестве транзитного государства для поставок наркотиков в Западную и Восточную Европу. Нет необходимости разъяснять пагубные последствия происходящего.

Среди поступающих в Россию наркотиков наиболее распространенными являются опий и героин афганского происхождения. Напри-

мер, в 2006 году в Афганистане было выращено опиумного мака в 1,5 раза больше, чем в 2005 году, что дало возможность получить не менее 600 тонн героина. Следует отметить, что увеличение его производства произошло уже после установления контроля над этой страной со стороны государств антитеррористической коалиции во главе с США.

Фактором роста незаконного оборота наркотиков является то, что доходы от него сопоставимы со средствами, полученными от торговли нефтью или оружием, а одним из основных механизмов, с помощью которого международные преступные группировки добиваются существенного увеличения масштабов роста незаконного оборота наркотиков, в последнее время все явственнее проявляет себя практически неконтролируемая массовая миграция в Россию выходцев из ближнего и дальнего зарубежья.

Международная миграция населения представляет собой многогранное явление, влияющее на все стороны развития личности, общества и государства, является неотъемлемой частью приграничного сотрудничества любых стран. На сегодняшний день миграционная проблематика остается одной из самых актуальных в мире. С начала 90-х гг. XX столетия масштабы миграционных перемещений приобрели беспрецедентный размах. По информации отдела народонаселения ООН, к началу XXI в. в миграционный оборот было вовлечено 218 стран мирового сообщества. Количество людей, живущих вне стран своего рождения или гражданства, оценивается в 175 млн. человек, что составляет 3% от общей численности населения мира.

Россия не осталась в стороне от миграционных процессов. Распад СССР, переход к рыночным отношениям, экономические и политические перемены и неурядицы, межэтнические столкновения и войны привели к тому, что на территории России оказалось в середине 1990-х годов около трех миллионов беженцев, в первую очередь из стран Центральной Азии и Закавказья.

К настоящему времени наиболее тесные и интенсивные миграционные связи сложились между Россией и государствами Центральной Азии. Причем если между Россией и Казахстаном происходит обмен преимуще-

ственно мигрантами, переезжающими на постоянное место жительства, то все остальные республики являются поставщиками дешевой и неквалифицированной рабочей силы, в первую очередь в Россию. Статистика свидетельствует, что около 600 тыс. граждан Таджикистана и 350 тыс. граждан Кыргызстана являются трудовыми мигрантами, причем более 80% из них направляются на заработки в Россию.

Необходимо отметить, что очень часто незаконная миграция и транзит наркотиков взаимосвязаны. При этом государственные органы не способны эффективно контролировать ситуацию, особенно в тех районах, где сложилась нестабильная ситуация (к примеру, в Таджикистане).

Все большую очевидность приобретает тот факт, что, Таджикистан и Узбекистан стали главными каналами, по которым наркотики из Афганистана идут в Российскую Федерацию. Граждане стран Средней Азии широко используются наркомафией в качестве перевозчиков и распространителей наркотиков².

Таджикистан является одним из центров производства и транзита наркотиков из Афганистана в страны Центрально-Азиатского региона и в Российскую Федерацию. Здесь выращиваются опиумный мак и индийская конопля. Конфликт в Таджикистане и миграция способствовали росту наркобизнеса. По данным МВД Республики Таджикистан, ежегодно через территорию Таджикистана транспортируется более 200 тонн наркотиков, при этом органами правопорядка задерживается лишь малая часть из них.

Поток наркотиков идет в Кыргызстан, а оттуда в Казахстан, Россию, другие государства СНГ и страны Евросоюза. В самом Кыргызстане в советское время существовали хозяйства по выращиванию опийного мака для медицинских нужд, из кыргызского сырья производилось 16% морфина в мире. В Кыргызстане произрастает также эфедрин, из которой изготавливают эфедрин.

В Туркменистане также существует традиция производства и транспортировки наркотиков из Афганистана и Ирана.

Крупной базой по производству, переработке и транспортировке наркотиков является и Казахстан, через который идет поток наркотиков из Китая. Наркотрафик через

страны Центральной Азии в 2011 году оценивался в 20 миллиардов долларов.

Анализ развития наркоситуации в Российской Федерации и результатов правоохранительной деятельности в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотиков за 2013 год показывает, что стремительно развивающаяся внешняя наркоэкспансия и высокий уровень наркотизации общества продолжают представлять прямую угрозу национальной безопасности страны.

В Российской Федерации, количество лиц, регулярно и эпизодически потребляющих наркотики, оценивается в 8 млн. человек (порядка 5,6% населения), в том числе около 3 млн. — активные наркопотребители (2% населения).

В 2013 году правоохранительными органами пресечено в общей сложности 231 462 преступления, связанных с незаконным оборотом наркотиков, что на 5,7% больше, чем за 2012 год.

При этом, важнейшим фактором, определяющим вектор развития современной наркоситуации в Российской Федерации, является масштабное производство опийных наркотиков в Афганистане и последующее их перераспределение через государства-транзитеры к конечным потребителям.

Афганистан сохраняет безусловное мировое лидерство по производству опия и героина. При этом наблюдается тенденция к росту масштабов производства опия. Посевные площади в 2013 году возросли на 36% и достигли рекордных 209 тыс. гектаров. Производство опия увеличилось почти в 1,5 раза — до 5,5 тыс. тонн.

Основной поток афганских опиатов, предназначенных для Российской Федерации, транспортируется по «Северному маршруту» через страны Центрально-Азиатского региона. При этом до 95% от указанного потока поставляется в Российскую Федерацию через границу с Казахстаном.

Так, за 2013 год правоохранительными органами Российской Федерации из незаконного оборота изъято 2,4 т героина, что на 12,5% больше показателя 2012 года.

Помимо опийных наркотиков серьезную угрозу национальной безопасности представляет нарастающий стремительными темпами оборот синтетических наркотиков — так на-

зываемых «синтетических каннабиноидов» («спайсов», «миксов» и т.п.), основная масса которых поступает в Россию опять же из-за границы, главным образом из Китая.

В последнее время еще одной проблемой в данной сфере стал рост оборота на территории нашей страны абсолютно неспецифичного для России продукта — насвая, который пока официально не внесен в списки наркотиков, но торговля которым уже законодательно запрещена³. Данный продукт представляет серьезную угрозу здоровью населения, особенно если учитывать тот факт, что его потребителями в России в основном становятся подростки 12—15 лет. Имеются даже случаи со смертельным исходом.

Учитывая, что наиболее опасные наркотики (опиаты и «синтетика»), а также насвай поступают на территорию России из-за рубежа, приходится констатировать, что институт государственной границы как инструмент предотвращения поступления нелегальных, тем более смертельно опасных грузов, по сути, выключен из системы мер по борьбе с контрабандой.

Об этом свидетельствует тот факт, что число преступлений, квалифицируемых как контрабанда наркотиков, в нашей стране ничтожно мало. Так, в отчетном периоде количество пресеченных всеми правоохранительными органами страны преступлений, связанных с контрабандой наркотиков, составило 2 167, или менее 1% от общего числа пресеченных преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков. При этом свыше 60%, или 1 306 преступлений данной категории пресечено органами наркоконтроля (рост на 25,9%), не уполномоченными осуществлять деятельность на государственной границе и выстраивающими работу по пресечению контрабанды наркотиков, по сути, «постфактум».

Таким образом, практически все наркопреступления сегодня раскрываются в глубине страны, уже после того, как наркотики пересекли государственную границу и были распылены небольшими партиями по всей территории России.

Вышеизложенное указывает на необходимость совершенствования административно-правовых режимов функционирования государственной границы с целью ее превраще-

ния в институциональный инструмент в борьбе с контрабандой наркотиков.

Важнейшим дестабилизирующим фактором в развитии наркоситуации на территории России продолжает оставаться слабый контроль за миграционными процессами⁴.

Существующий в настоящее время порядок пересечения государственной границы гражданами государств ближнего зарубежья не позволяет осуществлять эффективный учет лиц, пересекающих границу.

Так, принимаемые в последние годы на высоком уровне решения по установлению режима безвизовых поездок и введению упрощенных межгосударственных процедур, бесспорно, являются свидетельством реальных преимуществ, которые граждане получают от участия своих государств в едином экономическом пространстве. Однако данный фактор приводит также к росту неконтролируемой и незаконной миграции и, как следствие, к ухудшению ситуации, связанной с контрабандой наркотиков в Россию, так как подавляющее число мигрантов являются выходцами из наркоопасных государств Центральной Азии и Закавказья.

К положительным тенденциям недавнего времени можно отнести принятие Федерального закона от 23 июля 2013 г. № 224-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁵, которым закрепляются депортация и запрет въезда в Российскую Федерацию иностранцам, совершившим преступления в сфере незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров.

В настоящее время остро стоит вопрос о повышении контроля в области железнодорожных пассажирских перевозок в целях перекрытия контрабандных каналов поставки наркотиков. Ряд инициатив уже лег в основу поручений Правительства Российской Федерации и прорабатывается в рамках Государственной пограничной комиссии.

Эти предложения предполагают оснащение пунктов пропуска современными техническими средствами обнаружения наркотиков и исключение возможности въезда в Российскую Федерацию по анонимным проездным документам.

Российские правила международных переездов по железной дороге предполагают

обязательное внесение в проездные документы данных, удостоверяющих личность пассажира или, при оформлении электронного билета, — фиксацию этих данных в электронной базе. Однако при въезде по железной дороге в Россию из ряда стран постсоветского пространства: Беларуси, Казахстана, Киргизии, Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана и Украины — фиксация личных данных пассажиров не является обязательной. Такое вопиющее положение дел, закрепленное Соглашением о международном пассажирском сообщении 1999 года⁶, необходимо в корне менять.

Таким образом, несовершенство действующей в России системы управления миграционными процессами привело к появлению в стране большого числа незаконных мигрантов, и этот фактор превратился в серьезную угрозу национальной безопасности по ряду причин, одной из наиболее важных из которой является то обстоятельство, что маршруты и налаженные каналы нелегальной миграции активно используются в качестве путей крупномасштабного наркотрафика.

Кроме этого, с незаконной миграцией в Российскую Федерацию проник радикальный исламский фундаментализм, тесно связанный с экстремизмом и терроризмом, борьбой против представителей традиционных течений ислама; усилилась внутриконфессиональная и межконфессиональная напряженность.

За последние пять лет увеличилась преступность иностранцев на 15%, при этом количество преступлений против жизни и здоровья граждан России выросло на три четверти.

Нелегальная миграция используются организованными преступными группами и экстремистскими националистическими организациями в преступных целях, в то числе для контрабанды оружия.

Неконтролируемый прирост приезжих, в первую очередь из Центральной и Юго-Восточной Азии и Южного Кавказа, привел к увеличению социально-экономической нагрузки на российских налогоплательщиков — иммигранты пользуются медицинскими услугами в общественных медицинских учреждениях, их дети посещают общественные школы, увеличиваются расходы муниципалитетов на поддержание правопо-

рядка, а также на ЖКХ (в силу переносимости занимаемых жилых площадей с целью сэкономить на аренде), на транспорт и коммуникации, на сферу услуг.

Президент России В.В. Путин в своем послании Федеральному собранию, озвученном 12 декабря 2012 года, заявил о необходимости существенного ужесточения миграционной политики в ближайшее время. Он предложил отменить с 2015 г. возможность въезда в Россию по внутренним паспортам для граждан всех иностранных государств, включая страны СНГ. До этого момента российские власти предпочитали сохранять прежний льготный режим для мигрантов.

Кроме того, Владимир Владимирович заявил, что Россия не допустит появления «замкнутых этнических анклавов со своей неформальной юрисдикцией, живущих вне единого правового и культурного поля страны, с вызовом игнорирующих общепринятые нормы, законы и правила». Таким образом, глава государства фактически признал, что такая проблема существует и ситуация достигла критической черты.

Полностью разделяя и поддерживая вышеизложенную позицию Президента России, авторы полагают, что поток наркотиков в Россию при введении визовых барьеров на границе серьезно сократится. Поэтому необходим жесткий режим со странами-производителями и транзитерами наркотических средств и психотропных веществ.

Очевидно, что введение визового режима не сможет полностью остановить поток нелегальных мигрантов и наркотиков в Россию, но, безусловно, серьезно сократит его до размеров, которые не будут представлять столь существенную угрозу национальной безопасности России, как это мы видим в настоящее время.

¹ The Constitution of the Russian Federation (as amended on 21.07.2014) // collected legislation of the Russian Federation. 04.08.2014, No. 31, art 4398. <http://www.pravo.dov.ru>, Zubov I.N., Vasilevich G.A., Khazov E.N., Prudnikov A.S., Constitutional law of foreign countries. Textbook M.: Unity-DANA, 2013. Igor Zubov, Khazov E.N., Eliashvili N. Etc., Baguette A.M., Belonovsky V.N., Ovelook A.M., of Opaley, A. A., Mironov A.L., Bulavin, S. P., and S.A. Egorov, E.Y. Zinchenko, Prudnikov A.S., Pavlov E.A., Constitutional law of Russia. Tutorial (for bachelors) 7-

edition-M.: UNITY-DANA, 2015. Khazov E.N. Constitutional guarantees of rights and freedoms of man and citizen in Russia theoretical foundations and problems of implementation. Author's abstract on competition of a scientific degree of the doctor of juridical Sciences/ Moscow University of the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation. Moscow 2011. Khazov E.N. the Concept and essence of the constitutional guarantees of the rights and freedoms of man and citizen // Education. Science. Scientific personnel. 2011. No. 3. Pp. 17–21., Khazov E.N. The concept, content and features of political guarantees of constitutional rights and freedoms of man and citizen the Right and life.2010.№ 142(4), Khazov E.N. The concept, content and features of social and moral guarantees of constitutional rights and freedoms of man and citizen the Right and life.2010.№ 141 (3), Khazov E.N. The concept, content and features of economic guarantees of constitutional rights and freedoms of man and citizen the Right and life.2010.№ 140 (2).

² Bogdanov A.V., Khachukaev N.T., Khazov E.N. Drug smuggling is one of the real threats to national security of Russia. Bulletin of the Moscow University of the MIA of Russia. 2013. No. 9. with. 152–156.

³ Federal law dated 23.02.2013 No. 15-FZ «About protection of health of citizens from impact of ambient tobacco smoke and consequences of tobacco consumption» // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142515/.

⁴ See: Bogdanov A.V. Khazov E.N. Current issues of illegal migration as one of the types of organized crime in modern Russia Vestnik of Moscow University of the MIA of Russia. 2014. No. 2. with. 98–101, Bogdanov A.V. Khazov E.N. The role of the place and importance of operational-investigative activity on combating organized crime in the sphere of illegal migration on the territory of Russia Bulletin of the Moscow University of the MIA of Russia. 2014. No. 5 pp. 142–145, Alexander V. Bogdanov, O.V. Turbine, Khazov E.N. Operative-search activities in the sphere of counteraction of illegal migration on the territory of the Russian Federation Bulletin of Moscow University of the MIA of Russia. 2015 No. 4. with. 176–180. Federal law of 23 July 2013 No. 224-FZ «On amendments to certain legislative acts of the Russian Federation» // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=149670>.

⁵ The agreement on international passenger transport, which entered into force from November 1, 1951, with amendments and additions adopted at the Conference in Moscow on July 31, 1953, at a Conference in Berlin on 30 July 1955, at the expert meeting in Erfurt on 5 July 1956., at a Conference in Beijing on may 25, 1957, a, c also changes and additions, approved by OSJD Committee 14 January 1959, 21.

¹ Конституция Российской Федерации (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 04.08.2014, № 31, ст. 4398. <http://www.pravo.dov.ru>, Зубов И.Н., Василевич Г.А., Хазов Е.Н., Прудников А.С., Конституционное право зарубежных стран. Учебник М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. Зубов И.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д., Багет А.М., Белоновский В.Н., Освелюк А.М., Опалева А.А., Миронов А.Л., Бу-

лавин С.П., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Прудников А.С., Павлов Е.А., Конституционное право России. Учебник (для бакалавров) 7-издание М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России теоретические основы и проблемы реализации. Автореферат на соискании ученой степени доктора юридических наук/ Московский университет МВД Российской Федерации. Москва 2011. Хазов Е.Н. Понятие и сущность конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина //Образование. Наука. Научные кадры. 2011. № 3. С. 17—21., Хазов Е.Н. Понятие, содержание и особенности политических гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина Право и жизнь.2010.№ 142(4), Хазов Е.Н. Понятие, содержание и особенности социально-нравственных гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина Право и жизнь.2010.№ 141 (3), Хазов Е.Н. Понятие, содержание и особенности экономических гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина на Право и жизнь.2010.№ 140 (2).

² Богданов А.В., Кочукаев Н.Т., Хазов Е.Н. Контрабанда наркотиков — одна из реальных угроз национальной безопасности России. Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 9.с. 152—156.

³ Федеральный закон от 23.02.2013 № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142515/.

⁴ См.: Богданов А.В. Хазов Е.Н. Актуальные вопросы незаконной миграции как один из видов организованной преступности в современной России Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 2.с. 98—101, Богданов А.В. Хазов Е.Н. Роль место и значение оперативно-розыскной деятельности по противодей-

ствию организованной преступности в сфере незаконной миграции на территории России Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 5 с. 142—145, Богданов А.В., Турбина О.В., Хазов Е.Н. Оперативно-розыскная деятельность по противодействию в сфере незаконной миграции на территории Российской Федерации Вестник Московского университета МВД России. 2015 № 4.с. 176—180.

⁵ Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 224-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=149670>.

⁶ Соглашение о международном пассажирском сообщении, введенное в действие с 1 ноября 1951 г., с изменениями и дополнениями, принятыми на Конференции в Москве 31 июля 1953 г., на Конференции в Берлине 30 июля 1955 г., на совещании экспертов в Эрфурте 5 июля 1956 г., на Конференции в Пекине 25 мая 1957 г., а также с изменениями и дополнениями, утвержденными Комитетом ОСЖД 14 января 1959 г., 21 октября 1961 г., 31 января 1963 г., 30 января 1964 г., 4 ноября 1965 г., 21 декабря 1966 г., 17 декабря 1970 г., 14 декабря 1972 г., 23 октября 1974 г., 8 сентября 1975 г., 22 сентября 1976 г., 17 июня 1977 г., 26 октября 1978 г., 20 декабря 1979 г., 23 октября 1980 г., 29 июня 1981 г., 28 мая 1982 г., 1 сентября 1983 г., 10 сентября 1984 г., 19 сентября 1985 г., 8 сентября 1986 г., 1 октября 1988 г., 1 июля 1990 г., 1 июля 1991 г., 30 сентября 1992 г., 29 декабря 1993 г., 1 января 1995 г., 14 декабря 1995 г., 12 ноября 1996 г., 6 ноября 1997 г., 6 ноября 1998 г., 15 декабря 1999 г., 2 ноября 2000 г., 5 октября 2001 г., 11 октября 2002 г., 10 октября 2003 г., 8 октября 2004 г., 17 ноября 2005 г., 17 ноября 2006 г., 23 ноября 2007 г., 2 октября 2008 г., 27 ноября 2009 г.

УДК 342

ELENA MEDVEDNIKOVA,
candidate of legal science, lecturer of the chair
of constitutional and municipal law of the Moscow University
of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Y. Kikot

NATALIA ZAYTSEVA,
associate professor of the chair of foreign languages
of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia
named after V.Y. Kikot

ON ACQUIRING DOUBLE CITEZENSHIP BY A CITIZEN OF THE RUSSIAN FEDERATION AND ITS REGISTRATION

***Annotation.** The article deals with the legal basis of acquiring double citizenship by the Russian Federation citizens, as well as the established procedure of submitting the notice of double citizenship by Russian citizens and the responsibility for this duty evasion.*

***Key words:** double citizenship; a citizen of the Russian Federation having the citizenship of another state, the residence permit or another document which allows constant residence on the territory of a foreign country; double citizenship registration.*

ЕЛЕНА СЕРГЕЕВНА МЕДВЕДНИКОВА,
преподаватель кафедры конституционного и
муниципального права Московского университета МВД
России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук,

НАТАЛЬЯ БОРИСОВНА ЗАЙЦЕВА,
доцент кафедры иностранных языков
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

ПРИБРЕТЕНИЕ ГРАЖДАНИНОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ДВОЙНОГО ГРАЖДАНСТВА И ЕГО РЕГИСТРАЦИЯ

***Аннотация.** В статье рассматриваются правовая основа приобретения гражданами Российской Федерации двойного гражданства, а так же порядок подачи российскими гражданами уведомлений о наличии у них двойного гражданства и ответственность за уклонение от этой обязанности.*

***Ключевые слова:** двойное гражданство; гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иного государства, вид на жительство или иной документ, позволяющий постоянно проживать на территории иностранного государства; регистрация двойного гражданства.*

Термин «двойное гражданство» в российском законодательстве, как и в международном праве, предполагает наличие у лица одновременно гражданства (подданства) двух или более государств. Предпосылкой возникновения факта двойного гражданства является внутреннее законодательство каждого из этих государств.

Двойное гражданство возникает, если в законодательстве государства не содержится определенного набора ограничений, препятствующих его возникновению. Так, для абсолютного избежания возможности возникновения двойного гражданства в законодательстве хотя бы одного из двух государств должен присутствовать следующий минимум

ограничений — отказ от прежнего гражданства как условие приобретения «своего» гражданства; прекращение «своего» гражданства в случае приобретения какого-либо иного гражданства; непредоставление «своего» гражданства по рождению, если ребенок приобретает по рождению гражданство иного иностранного государства. При этом, следует отметить, что такие декларативные положения законодательства как, непризнание двойного гражданства или наличие процедуры выдачи разрешения на приобретение другого гражданства сами по себе не исключают возможность его возникновения, если не будут дополнены вышеупомянутым комплексом ограничений. В международной практике государства, не исключающие в своем законодательстве двойного гражданства, в правоотношениях с «двойными гражданами» исходят, как правило, только из наличия у этих граждан «своего» гражданства.¹

Позиция российского государства в отношении двойного гражданства определяется статьей 62 Конституции Российской Федерации, на основании которой гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации².

Также, нормы, посвященные двойному гражданству, содержит Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 года³. Действовавший ранее Закон «О гражданстве Российской Федерации» от 28 ноября 1991 года, закреплял положение о том, что за гражданином Российской Федерации «не признается принадлежность к гражданству другого государства» (статья 3, часть 1). Действующий ныне Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» (статья 6, часть 1) определяет, что гражданин Российской Федерации, имеющий также иное гражданство, рассматривается только как гражданин Российской Федерации.

Оба закона содержат оговорки в отношении случаев, предусмотренных международными договорами Российской Федерации, однако, новеллой в Федеральном законе от 31 мая 2002 года является оговорка в отношении случаев, предусмотренных федеральным законом.

Важным является тот факт, что ни один из российских законов о гражданстве (ни утративший силу, ни действующий) не содержит комплекса упомянутых выше ограничений, препятствующих возникновению двойного гражданства, а, следовательно, не исключает возможности приобретения его на практике. Частичное ограничение введено в новый Закон в части 1 статьи 13, пункт «г» — так, одним из условий приема в российское гражданство является обращение заявителя в полномочный орган иностранного государства с заявлением об отказе от имеющегося иного гражданства. Однако, приобретение гражданином Российской Федерации иного гражданства не влечет за собой прекращения российского гражданства, что подчеркивается в части 2 статьи 6 Федерального закона. А при приобретении российского гражданства по рождению и при приеме детей в гражданство Российской Федерации отказ от иного гражданства не требуется (статья 12 и статья 24, часть 1 Федерального закона).

Таким образом, в соответствии действующим законодательством, Российская Федерация признает двойное гражданство только с теми государствами, которые подписали с ней договоры об урегулировании вопросов двойного гражданства. Во всех остальных случаях лицо считается только гражданином России.

На сегодняшний день существует два таких международных договора — Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства (Москва, 7 сентября 1995 года)⁴, а также Соглашение между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства (Ашхабад, 23 декабря 1993 года)⁵.

Случаи приобретения российскими гражданами иностранного гражданства вне рамок вышеуказанных международных договоров не являются наказуемым деянием, однако,

как уже отмечалось выше, полученное таким образом гражданство, так же как и соответствующие иностранные документы, не признаются российским законодательством и не действуют на территории России.

Федеральный закон от 04 июня 2014 года, вносящий изменения в закон «О гражданстве Российской Федерации»⁶, установил новое правило. В соответствии с ним, гражданин Российской Федерации (за исключением граждан Российской Федерации, постоянно проживающих за ее пределами) при наличии у него гражданства иностранного государства, вида на жительство или иного документа, позволяющего постоянно проживать на территории иностранного государства, должен уведомлять об этом факте органы Федеральной миграционной службы (далее — ФМС России).

Подать письменное уведомление о наличии двойного гражданства или документа на право постоянного проживания в иностранном государстве гражданин обязан в течении шестидесяти дней со дня приобретения иного гражданства или получения документа, разрешающего постоянно проживать на территории иностранного государства. Регистрация двойного гражданства производится в территориальных подразделениях ФМС России по месту жительства граждан. Если такового не имеется — по месту пребывания, а в исключительных случаях — по месту фактического нахождения гражданина на территории Российской Федерации.

В случае, когда гражданин, обладающий двойным гражданством или видом на жительство (или правом на постоянное проживание) в иностранном государстве, не может пройти регистрацию в установленные законом сроки в связи с нахождением за пределами Российской Федерации, он обязан подать соответствующее уведомление не позднее тридцати дней со дня въезда в Российскую Федерацию.

В соответствии с действующим законодательством, подавать такое уведомление гражданин может лично или через представителя (при предъявлении соответствующих документов) непосредственно в территориальный орган ФМС России или посредством почтового отправления через организацию федеральной почтовой связи.

Порядок подачи документов регулируется Приказом ФМС России от 28 июля 2014 года № 450 «Об утверждении форм и порядка подачи уведомлений о наличии у гражданина Российской Федерации иного гражданства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на его постоянное проживание в иностранном государстве»⁷.

Первоначальная версия документа предусматривала возможность подачи электронного уведомления через официальный сайт ФМС России. В проекте приказа, выносимого на всеобщее обсуждение, содержался пункт: «Уведомление может быть заполнено в форме электронного документа. Для этого может быть использован сайт ФМС России в информационно-телекоммуникационной сети Интернет». Однако в окончательную редакцию документа этот пункт не вошел.

В ФМС такое решение прокомментировали тем, что Интернет исключает живое общение с сотрудником ФМС, который должен сверить достоверность подписи и всех указанных данных и выдать заявителю отрывную часть бланка уведомления. Аналогичная схема действий должна быть и на почте.⁸

Таким образом, уведомление в территориальный орган ФМС по месту жительства, пребывания или фактического нахождения в Российской Федерации гражданина, который имеет гражданство иностранного государства подать вправе сам гражданин, его уполномоченный представитель, а также родители или законные представители от имени несовершеннолетних или недееспособных (ограниченно дееспособных) граждан.

Уведомление должно содержать следующие сведения о гражданине, его подающем:

- а) фамилия, имя, отчество;
- б) дата и место рождения;
- в) место жительства, пребывания, или фактического нахождения в Российской Федерации;
- г) серия и номер паспорта гражданина Российской Федерации или иного документа, удостоверяющего личность;
- д) наименование имеющегося иного гражданства, а также данные паспорта иностранного государства либо иного документа, подтверждающего наличие иного гражданства,

или права постоянного проживания в иностранном государстве;

е) дата и основание приобретения иного гражданства или получения документа на право постоянно проживать в иностранном государстве;

ж) сведения о продлении срока действия документа на право постоянного проживания в иностранном государстве или получении нового такого документа;

з) сведения об обращении в уполномоченный орган иностранного государства с просьбой о выходе из его гражданства или об отказе от имеющегося у гражданина документа на право постоянного проживания в иностранном государстве (в случае направления такого обращения).

К уведомлению необходимо приложить документы, подтверждающие наличие иного гражданства или права постоянного проживания на территории иностранного государства, а также копия паспорта или иного документа, удостоверяющего личность гражданина на территории Российской Федерации или документы на представителя заявителя, если заявление подается им.

Заполняется уведомление собственноручно или с применением технических средств на русском языке. При заполнении не допускается использование аббревиатур, каких-либо сокращений, исправлений, зачеркиваний, но при необходимости можно применять латинский алфавит.

Процедура приема документов со стороны полномочных органов и лиц состоит в том, что они должны сверить оригиналы предоставляемых документов с их копиями и удостоверить факт совпадения подписей заявителя. Такие полномочия в равной степени возлагаются как на сотрудников территориального органа ФМС России, так и на работников почтовых отделений, уполномоченных принимать такие уведомления. Если документы подаются через почтовое отделение, то его сотрудник обязан отправить их в Федеральную миграционную службу не позднее одного дня, который следует за днем подачи уведомления.

Законодатели предусмотрели ответственность для граждан, не прошедших установленную законом процедуру регистрации факта наличия у них двойного гражданства. Так,

в Уголовный кодекс Российской Федерации были внесены изменения и введена новая статья — 330.2, предусматривающая ответственность за неисполнение обязанности по подаче уведомления о наличии у гражданина Российской Федерации гражданства (подданства) иностранного государства, либо вида на жительство или иного действительного документа, подтверждающего право на его постоянное проживание в иностранном государстве. Санкция указанной статьи предусматривает штраф до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного года, либо обязательные работы на срок до четырехсот часов.

Если же уведомление будет подано не своевременно, с пробелами или неверной информацией, гражданину будет грозить административный штраф от пятиста до тысячи рублей.

Привлекать к ответственности граждан, утаивших факт наличия у них двойного гражданства, смогут с 4 октября 2015 года. Для жителей Крыма и Севастополя этот срок продлен до 1 января 2016 года.

По данным фонда «Миграция XXI век», под новый закон подпадут 10 миллионов человек, имеющих не только два гражданства, но и виды на жительство, рабочие визы, разрешения на работу и другие документы, предоставляющие россиянам статус в других странах.⁹

Подводя итоги, необходимо обозначить следующее. В соответствии с российским законодательством о гражданстве, под двойным гражданством понимается наличие у гражданина Российской Федерации гражданства (подданства) иностранного государства, которое не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации. При этом гражданин Российской Федерации, имеющий также иное гражданство, рассматривается Российской Федерацией только как российский гражданин, за исключением случаев, предусмотренных международным договором Российской Федерации или федеральным законом.

Однако, в соответствии с новой редакцией закона «О гражданстве Российской Федерации», россияне, обладающие двойным или множественным гражданством обязаны уведомлять об этом Российскую Федерацию в установленной законом форме.

Все уведомления о наличии факта двойного гражданства или права на постоянное проживание на территории иностранного государства подаются только на территории Российской Федерации. Если гражданин находится за границей, направлять уведомления оттуда не нужно. Тем же, кто проживает, пребывает или находится на территории Российской Федерации необходимо подать такое уведомление в установленные законом сроки вне зависимости от срока действия вида на жительство (даже если он выдан всего лишь на год).

Таким образом закон не ограничивает получение двойного гражданства, а необходимость информирования о его наличии никак не затрагивает и не нарушает конституционные права граждан Российской Федерации.

Согласно данным опроса ВЦИОМ¹⁰, регистрацию лиц с двойным гражданством подержали 59 процентов россиян.¹¹

¹ Medvednikova E.S. Particular questions of legal position of Russian citizens, possessing double citizenship // The Herald of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2013. № 6. P. 93–95. See also: Medvednikova E.S. Peculiarities of legal status of Russian citizens, possessing double citizenship // Interaction between state and society: new tendencies: Collection of scientific articles and theses of the Third All-Russian scientific-practical conference. Moscow, March, 14, 2014 – Moscow: RUDN, 2014. P.78–84; Galushkin A.A. On the issue of «citizenship» и «acquired allegiance» in their philosophical and legal perception // State and Law. 2013. № 11. P. 73–76. Ezhevsky D.O. Constitutional guarantees of state system stability // Education and Law. 2010. № 9. P. 30–34; Hazov E.N. Constitutional guarantees of human rights and freedoms in Russia: theoretical bases and realization problems. Abstract of dissertation submitted for the scientific degree of Doctor of Law / Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. Moscow 2011; Hazov E.N. Concept and essence of constitutional guarantees of person and citizen's rights and freedoms // Education. Science. Science specialists. 2011. № 3. P. 17–21; Hazov E.N. Realizing constitutional guarantees of person and citizen's rights and freedoms in law enforcement bodies activity / Economics

and Law. XXI Century. 2010. № 1 (January-March); Hazov E.N. Economic guarantees in the system of constitutional guarantees of person and citizen's rights and freedoms / Economics and Law. XXI Century. 2010. № 1 (January-March).

² The Constitution of Russian Federation, adopted on December, 12, 1993 (in the redaction of July 21, 2014) // "Catalogue of Legislation of the Russian Federation" 2014. № 31. Art. 4398 // <http://www.pravo.dov.ru>. See also: Zubov I.N., Hazov E.N., Eriashvili N.D., Baget A.N., Belonovskiy V.N., Osvelyuk A.M., Opaleva A.A., Mironov A.L., Bulavin S.P., Egorov S.A., Zinchenko E.U., Prudnikov A.S., Pavlov E.A., Russian Constitutional Law. Textbook (for bachelors) 7th-edition. M.: UNITY-DANA, 2015.

³ Federal Law of March 31, 202 № 62-FZ "On the Citizenship of the Russian Federation" (in the redaction of December, 31, 2014 № 507-FZ "On changing article 6 of Federal Law "On the Citizenship of the Russian Federation") // Electronic legal system "Consultant-Plus" // <http://www.pravo.dov.ru>

⁴ The Treaty was ratified by the Federal Law of December, 15, 1996 № 152-FZ "On the ratification of the Treaty between the Russian Federation and the Republic of Tajikistan dealing with the regulation of double citizenship" // <http://www.pravo.dov.ru>.

⁵ The Treaty was ratified by the Federal Law of November, 25, 1994 № 41-FZ "On the ratification of the Agreement between the Russian Federation and Turkmenistan dealing with the regulation of double citizenship" // <http://www.pravo.dov.ru>.

⁶ Federal Law of June, 04, 2014 № 142-FZ "On changing articles 6 and 30 of Federal Law "On the Citizenship of the Russian Federation" and certain legislation acts of the Russian Federation" // "Catalogue of Legislation of Russian Federation". 2014. № 23. Art. 2927 // <http://www.pravo.dov.ru>.

⁷ Order of FMS of Russia of July, 28, 2014 № 450 "On approving the forms and order of submitting notifications about possessing by a Russian citizen a foreign citizenship, a residence permit or another document confirming their right to live permanently in a foreign state" // "Rossiyskaya gazeta", № 175 of August, 06, 2014.

⁸ "Rossiyskaya gazeta" – Federal Issue № 6447 (175) of August, 6, 2014.

⁹ "Rossiyskaya gazeta" – Federal Issue № 6447 (175) of August, 6, 2014.

¹⁰ VCIOM – All-Russian Center of Public Opinion Analysis.

¹¹ "Rossiyskaya gazeta" – Federal Issue № 6447 (175) of August, 6, 2014.

¹ Медведникова Е.С. Отдельные вопросы правового положения граждан Российской Федерации, имеющих двойное гражданство // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 6. С. 93–95. См также: Медведникова Е.С. Особенности правового статуса российских граждан, имеющих двойное гражданство // Взаимодействие государства и общества: новые тенденции: сборник научных статей и тезисов III Всероссийс-

кой научно-практической конференции. Москва, 14 марта 2014 г. — Москва: РУДН, 2014. С.78—84; Галушкин А.А. К вопросу о понятиях «гражданство» и «подданство» в их философско-правовом восприятии // Государство и право. 2013. № 11. С. 73—76; Ежевский Д.О. Конституционные гарантии стабильности государственного строя // Образование и право. 2010. № 9. С. 30—34; Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России: теоретические основы и проблемы реализации. Автореферат диссертации на соискании ученой степени доктора юридических наук/ Московский университет МВД Российской Федерации. Москва 2011; Хазов Е.Н. Понятие и сущность конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина // Образование. Наука. Научные кадры. 2011. № 3. С. 17—21; Хазов Е.Н. Реализация конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина в деятельности правоохранительных органов // Экономика и право. XXI век. 2010. № 1 (январь-март); Хазов Е.Н. Экономические гарантии в системе конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина // Экономика и право. XXI век. 2010. № 1 (январь-март).

² Конституция Российской Федерации, принята 12 декабря 1993 года (в ред. от 21 июля 2014 года) // «Собрание законодательства Российской Федерации». 2014. № 31. Ст. 4398. <http://www.pravo.dov.ru>, Зубов И.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д., Багет А.М., Белоновский В.Н., Освельюк А.М., Опалева А.А., Миронов А.Л., Булавин С.П., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Прудников А.С., Павлов Е.А., Конституционное право России. Учебник (для бакалавров) 7-издание М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.

³ Федеральный закон от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (в редакции от 31 декабря 2014 года № 507-ФЗ «О внесении изменений в статью 6 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации») // Электронная правовая система «Консультант-плюс» // <http://www.pravo.dov.ru>.

⁴ Договор ратифицирован Федеральным законом от 15 декабря 1996 года № 152-ФЗ «О ратификации договора между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства» // <http://www.pravo.dov.ru>.

⁵ Договор ратифицирован Федеральным законом от 25 ноября 1994 года № 41-ФЗ «О ратификации соглашения между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства». 10 апреля 2003 года Российской Федерацией и Туркменистаном был подписан Протокол о прекращении действия Соглашения между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства, однако данное Соглашение продолжает действовать, поскольку этот протокол до сих пор не вступил в силу. 22 апреля 2003 года Президент Туркменистана Сапармурат Ниязов подписал указ «Об урегулировании вопросов прекращения действия двойного гражданства между Туркменистаном и Российской Федерацией», на основании которого проживающие в республике граждане Туркменистана, имеющие также российское гражданство, в течение двух месяцев должны были выбрать, гражданами какого из двух государств они являются. Следует отметить, что принятый указ никак не повлиял на действие Международного Соглашения между Российской Федерацией и Туркменистаном, так как находится в другом юридическом поле. <http://www.pravo.dov.ru>

⁶ Федеральный закон от 04 июня 2014 г. № 142-ФЗ «О внесении изменений в статьи 6 и 30 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // «Собрание законодательства Российской Федерации». 2014. № 23. Ст. 2927 // <http://www.pravo.dov.ru>.

⁷ Приказ ФМС России от 28 июля 2014 г. № 450 «Об утверждении форм и порядка подачи уведомлений о наличии у гражданина Российской Федерации иного гражданства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на его постоянное проживание в иностранном государстве» // «Российская газета», № 175 от 06 августа 2014 г.

⁸ «Российская газета» — Федеральный выпуск № 6447 (175) от 06 августа 2014 г.

⁹ «Российская газета» — Федеральный выпуск № 6447 (175) от 06 августа 2014 г.

¹⁰ ВЦИОМ — Всероссийский центр изучения общественного мнения.

¹¹ «Российская газета» — Федеральный выпуск № 6447 (175) от 06 августа 2014 г.

CONTROL IN THE SPHERE OF MIGRATION AND ITS IMPACT ON THE PREVENTION OF IRREGULAR MIGRATION

Annotation. This article examines contemporary migration relations in Russia and peculiarities of control in the sphere of migration, aimed at preventing illegal migration.

Keywords: migration, notified bodies, illegal migration, migration processes, control.

ТАТЬЯНА АНАТОЛЬЕВНА ПРУДНИКОВА,
старший преподаватель кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук

КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ

Аннотация. В статье исследуются современные миграционные отношения в России и особенности контроля в сфере миграции, направленного на предупреждение незаконной миграции.

Ключевые слова: миграция, уполномоченные органы, незаконная миграция, миграционные процессы, контроль.

Формулирование целей и принципов контроля в сфере миграции по обеспечению общественной и национальной безопасности представляется одним из важнейших направлений его правового строительства. Отсутствие установленных и санкционированных государством правил, регулирующих взаимоотношения различных категорий мигрантов с органами государственной власти России, предприятиями и организациями, гражданами Российской Федерации, влечет за собой правовой вакуум, дестабилизирующий социально-экономическую и криминогенную обстановку в стране и отдельных ее регионах.

Проблему контроля в сфере миграции необходимо рассматривать с учетом функциональных характеристик органов власти. Это позволяет «заглянуть внутрь» механизма контроля в сфере миграции, получив при этом ответы по меньшей мере на следующие вопросы: каким образом и при помощи каких средств осуществляется процесс поста-

новки и снятия с учета мигрантов; каков уровень конституционно-правовой защиты и соблюдения конституционных прав мигрантов при реализации данного механизма; чем обусловлено социально-преобразующее, превентивное, коррелирующее, сдерживающее, принуждающее проявление государственной политики в данной сфере. Тем самым становится возможным осмыслить суть механизма осуществления контроля в сфере миграции.

Понятие механизма вне зависимости от указания конкретного объекта следует рассматривать в единстве и динамике совокупность методов, принципов, правовых и организационных средств, определяющих порядок осуществления какого-либо вида деятельности. Соответственно под *механизмом реализации* контроля в сфере миграции следует понимать совокупность взятых в единстве взаимосогласованных методов, принципов, правовых и организационных средств реализации контроля в сфере миграции, опреде-

ляющих порядок постановки и снятия с учета иностранных граждан и лиц без гражданства. С позиции конституционного права такой механизм охватывает совокупность гарантированных конституционным законодательством методов, принципов организационных и правовых средств реализации контроля в сфере миграции, при котором обеспечивается соблюдение конституционных прав мигрантов¹. Его назначение — *создание оптимальных условий для эффективного использования мигрантами предоставленных им прав и надлежащего использования обязанностей*.

Цель единой системы контроля в сфере миграции — достижение в масштабе государства условий, обеспечивающих регулирование миграции, выполнение комплекса мероприятий по предупреждению незаконной миграции на территорию государства. Данная цель достигается путем определения целей въезда иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих или намеревающихся прибыть в Россию, в том числе в поисках убежища, а также определения правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на ее территории, при условии соблюдения интересов Российской Федерации и защиты прав мигрантов².

Деятельность подразделений контроля в сфере миграции ФМС России заключается в выявлении и пресечении административных правонарушений в сфере миграции, подготовке материалов о депортации иностранных граждан и лиц без гражданства, миграционном контроле, а именно проверке организаций, получивших право оформлять приглашения иностранным гражданам, работодателей, привлекающих иностранную рабочую силу, мест пребывания (проживания) иностранных граждан, указанных ими в заявлениях³.

Принципы осуществления контроля в сфере миграции можно разделить на общие и специальные. К общим принципам контроля в сфере миграции относятся законность, гласность, независимость, объективность, ответственность, целесообразность, эффективность, сбалансированность, системность, единая методология, эффективная организация обратной связи, обязательное расследование инцидентов. Естественно, все принципы го-

сударственного контроля (с учетом расширительной трактовки понятия законности) взаимосвязаны и границы между ними весьма условны. Порядок их применения и сочетания зависит от конкретных обстоятельств, а соблюдение является важным условием для достижения целей и задач всех субъектов контроля.

Система контроля в сфере миграции на территории Российской Федерации основывается на следующих специальных принципах:

- строгого соответствия российскому законодательству и международным правовым актам;
- единства требований ко всем структурам, входящим в систему контроля в сфере миграции и осуществляющим работу с иностранными гражданами и лицами без гражданства, тесного их взаимодействия при четком разграничении полномочий;
- постоянного совершенствования и повышения эффективности контроля в сфере миграции.

Работа по достижению целей контроля в сфере миграции в соответствии с названными принципами должна вестись на трех уровнях:

- первый уровень — миграционный контроль за рубежом (миграционный контроль, осуществляемый в дипломатических и консульских учреждениях за рубежом, при решении вопросов въезда, миграции и виз; предварительный миграционный контроль, осуществляемый российскими транспортными компаниями до вылета (отхода) транспортных средств в период оформления проездных документов; миграционный контроль в аэропортах, морских портах и железнодорожных узлах, откуда осуществляются прямые поездки в Россию);
- второй уровень — миграционный контроль в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации (органы миграционного и пограничного контроля; миграционные карты);
- третий уровень — миграционный контроль на территории Российской Федерации (миграционный контроль за пре-

быванием иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации или их транзитом через территорию России; регистрационный учет)⁴.

Решение этих задач предполагает следующие приоритеты контроля в сфере миграции:

- совершенствование действующего контроля в сфере миграции за счет развития сети постов миграционного контроля в пунктах пропуска через государственную границу РФ и укрепление сотрудничества с органами пограничного контроля;
- совершенствование процедуры определения правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства, обеспечение права государства на осуществление депортации незаконных мигрантов;
- разработка и реализация мер по пресечению незаконной трудовой деятельности иностранцев, осуществление контроля за использованием иностранной рабочей силы на территории Российской Федерации и защиты прав трудящихся-мигрантов;
- организация работы по выявлению физических и юридических лиц, не обеспечивающих своевременный выезд иностранцев из страны;
- расширение института представительств ФМС России за рубежом;
- совершенствование порядка регистрации и учета всех категорий мигрантов, прибывших или убывших из страны;
- создание на территории России сети специализированных центров временного пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на период определения их правового положения;
- активизация деятельности по заключению соглашений о реадмиссии и исполнительных протоколов к ним как между отдельными странами — участниками СНГ, так и между странами СНГ и государствами дальнего зарубежья, являющимися основными поставщиками незаконных мигрантов на территорию СНГ;
- рассмотрение миграционных вопросов с точки зрения единого подхода в рамках Совместной комиссии по координации действий государств — участников СНГ и Совета руководителей миграционных органов государств — участников СНГ, проработка вопроса о соотношении функций органов отраслевого сотрудничества СНГ, ведающих вопросами миграции, реализация Программы сотрудничества государств — участников СНГ по противодействию незаконной миграции в рамках Соглашения о сотрудничестве государств — участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией;
- повышение ответственности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, должностных лиц за соблюдение норм и правил въезда, транзита, выезда и пребывания иностранным гражданином или лицом без гражданства, а также за обеспечение условий для реализации прав мигрантов, въезжающих, пребывающих и выезжающих на законном основании;
- совершенствование аналитической и научно-исследовательской деятельности по изучению миграционной обстановки в субъектах Российской Федерации и на всей территории России для реального прогнозирования и регулирования миграционных потоков в Россию;
- формирование единого банка данных иностранных граждан и лиц без гражданства;
- переход на стопроцентный миграционный контроль въезжающих и выезжающих иностранных граждан и лиц без гражданства, а также следующих транзитом;
- введение в практику регулярного обмена информацией между государствами — участниками СНГ по изменениям в национальном миграционном законодательстве и миграционной обстановке;
- продолжение практики проведения совместных оперативно-профилактических мероприятий по предупреждению

и пресечению незаконной миграции во взаимодействии с заинтересованными министерствами и ведомствами⁵;

- совершенствование практики использования миграционных карт⁶.

В заключении необходимо отметить, что в условиях устойчивой тенденции к возрастанию числа иностранных граждан и лиц без гражданства нелегальная миграция и связанные с ней процессы являются долговременными факторами, оказывающими существенное влияние на общественную и национальную безопасность. Возникает необходимость в дальнейшем совершенствовании системы контроля в сфере миграции, охватывающего все сферы общественных отношений.

¹ Igor Zubov, Khazov E.N., Eliashvili N. Etc., Baguette A.M., Belonovsky V.N., Ovelook A.M., of Opalev, A. A., Mironov A.L., Bulavin, S. P., and S.A. Egorov, E.Y. Zinchenko, Prudnikov A.S., Pavlov E.A. Constitutional law of Russia. Tutorial (for bachelors) 7-edition-M.: UNITY-DANA, 2015; Khazov E.N. Constitutional guarantees of rights and freedoms of man and citizen in Russia theoretical foundations and problems of implementation. A dissertation for the degree of doctor of legal Sciences / Moscow University of the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation. Moscow 2011; Khazov E.N. The concept and essence of the constitutional guarantees of the rights and freedoms of man and citizen //Education. Science. Scientific personnel. 2011. № 3. P. 17–21.

² “The concept of state migration policy of the Russian Federation for the period until 2025” <http://www.pravo.gov.ru>. EN.; Stepenko V.E. the Main directions of migration policy of Russia at the present stage // Migration law. 2006. № 1. S. 16.

³ See: The legal and organizational basis of activity of the FMS of Russia: Textbook. allowance. M.: Uniti-DANA, 2010. S. 70.

⁴ Regulatory authorities and organizations of Russia: Competence and power / ed. by A.P. Gulyaev. Moscow: Mael, 2010.

⁵ Bogdanov A.V., Khazov E.N. Illegal migration as one of the reasons for the establishment and activities of organized crime on the territory of modern Russia Vestnik of Moscow University of the MIA of Russia. 2015. № 4. P. 176–180;

Bogdanov A.V., Kaplan O.V. Khazov E.N. Operative-search activities in the sphere of counteraction of illegal migration on the territory of the Russian Federation Bulletin of Moscow University of the MIA of Russia. 2015. № 4. with. 176–180.

⁶ See: Prudnikov A.S., Lannyov V.A. the Main activities of the Federal migration service of Russia. M., 2015.

¹ Zubov И.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д., Багет А.М., Белоновский В.Н., Освелюк А.М., Опалева А.А., Миронов А.Л., Булавин С.П., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Прудников А.С., Павлов Е.А. Конституционное право России: Учебник (для бакалавров). 7-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015; Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России теоретические основы и проблемы реализации. Автореферат диссертации на соискании ученой степени доктора юридических наук / Московский университет МВД Российской Федерации. Москва 2011; Хазов Е.Н. Понятие и сущность конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина //Образование. Наука. Научные кадры. 2011. № 3. С. 17–21.

² «Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» <http://www.pravo.gov.ru>. Степенко В.Е. Основные направления миграционной политики России на современном этапе // Миграционное право. 2006. № 1. С. 16.

³ См.: Правовые и организационные основы деятельности ФМС России: Учеб. пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. С. 70.

⁴ Контролирующие органы и организации России: Компетенция и полномочия / Под ред. А.П. Гуляева. М.: МАЭП, 2010.

⁵ Богданов А.В., Хазов Е.Н. Незаконная миграция как одна из причин создания и деятельности организованной преступности на территории современной России Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 4. С. 176–180; Богданов А.В., Турбина О.В., Хазов Е.Н. Оперативно розыскная деятельность по противодействию в сфере незаконной миграции на территории Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 4.С. 176–180.

⁶ См.: Прудников А.С., Лянной В.А. Основные направления деятельности Федеральной миграционной службы России. М., 2015.

IVAN YURIEVICH SIZOV,
senior lecturer of the chair of administrative law,
candidate of legal Sciences

TO THE QUESTION OF THE APPLICATION OF MIGRATORY AMNESTY TO CERTAIN CATEGORIES OF FOREIGN CITIZENS AND INDIVIDUALS WITHOUT CITIZENSHIP

Annotation. This article is devoted to the problems of illegal migration and related problems of imbalance settlement, the depopulation of the country and ethnic expansion, and ways of their solution in the form of legalization of certain categories of citizens.

Keywords: migration, foreign citizen, legalization, amnesty.

Иван Юрьевич СИЗОВ,
старший преподаватель
кафедры административного права,
Московского университета МВД
России имени В.Я. Кикотя
кандидат юридических наук

К ВОПРОСУ О ПРИМЕНЕНИИ МИГРАЦИОННОЙ АМНИСТИИ К ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА.

Аннотация. Данная статья посвящена проблемам нелегальной миграции и связанными с ней проблемами диспропорции расселения, депопуляции страны и этнической экспансии, а также путям их решения в виде легализации отдельных категорий граждан.

Ключевые слова: миграция, иностранный гражданин, легализация, амнистия.

Проблема нелегальной миграции, с которой Россия столкнулась в последнее время, достаточно давно стоит перед развитыми странами. До сих пор единственным путем противодействия незаконной иммиграции в Российской Федерации остаются административные запреты и ужесточения режима пребывания и порядка въезда — выезда иностранных граждан¹. Интересным в этом смысле представляется опыт США, Греции, Италии и других стран Западной Европы, которые в качестве одного из средств борьбы с нелегальной миграцией использовали так называемые амнистии, или программы легализации, направленные на то, чтобы упорядочить пребывание на своей территории иностранных граждан, находящихся в стране незаконно.

Основываясь на зарубежный опыт следует выделить несколько общих черт в программах законодательных амнистий. Все программы устанавливают временные рамки (от двух месяцев до года) для подачи ходатайства, устанавливается минимальный срок незаконного пребывания, путем ретроактивного установления даты, и только незаконные иммигранты, въехавшие в страну до ее наступления, подпадают под условия амнистии. Этот срок составляет в разных странах от нескольких месяцев до пяти лет. В одних странах, например, в США, заявители должны уплатить значительную пошлину при подаче ходатайства, в других — пошлина либо отсутствует вовсе, либо носит весьма символический характер. Результатом положитель-

ного рассмотрения ходатайства является предоставление права на временное (как минимум на год) или постоянное проживание на территории государства, а затем гражданства и одновременно разрешение заниматься трудовой деятельностью или патент.

Выделяются два вида законодательных амнистии для незаконных иммигрантов: первая – направленная на все группы незаконных иммигрантов, вторая – на определенные их группы. В США общая законодательная амнистия проводилась лишь однажды, в 1987 году, а затем реализовывались только амнистии, направленные на определенные группы незаконных иммигрантов. В некоторых странах (Италия, Франция) наоборот общие амнистии очень распространены.

В странах Западной Европы и США практика проведения подобных амнистий пользуется достаточно широкой поддержкой среди населения, которое «видит большую угрозу в существовании нелегальной миграции, чем в легализации уже присутствующих незаконных мигрантов»².

Условиями проведения подобных легализаций могут, по мнению автора:

- установление срока пребывания незаконного иммигранта на территории страны на момент объявления амнистии;
- наличие у заявителя постоянного места работы либо источника дохода;
- наличие медицинского освидетельствования о состоянии здоровья.

При принятии положительного решения по данному вопросу необходимо определить также лиц, которые не смогут воспользоваться правом на легализацию. Причинами отказа в легализации по мнению автора наряду с отсутствием медицинского освидетельствования могут являться осуждение за одно тяжкое преступление или за три незначительных проступка, способствование в стране происхождения преследованиям по расовому, религиозному, национальному признакам, социальной принадлежности или политическим убеждениям; длительное отсутствие в стране в течение требуемого срока (допустимое отсутствие составляло не более 25 дней

за один раз и не более 180 дней за весь период проживания)³.

Используя международный опыт и проецирую его на сложившуюся в Российской Федерации иммиграционную обстановку следует заметить, что законодательная амнистия как один из методов борьбы с нелегальной миграцией на территории России может быть применена как минимум к отдельным категориям незаконных иммигрантов.

Во-первых, легализацию можно применить к гражданам бывших республик СССР, приехавшими на работу еще два и более лет назад и своевременно оформлявших документы на пребывание и легальную работу (будь то разрешение на занятие трудовой деятельности или современный патент).

Во-вторых, — к иностранным гражданам иных государств, при условии их законного пребывания и работы на легальных условиях на территории Российской Федерации, а также если они своей деятельностью предоставляют от 10 рабочих мест для граждан России

В-третьих, — к лицам без гражданства (гражданам бывшего СССР, например), которые не определились с гражданством, но в то же время постоянно или временно проживают на территории Российской Федерации.

Отдельно следует выделить такую категорию как так называемые «беженцы» из Украины, которые в последнее время законно пребывают на территории России, но статус их не определен.

Таким образом, накопив определенный опыт в легализации указанных категорий лиц, можно было бы и «замахнуться» на проведение общей законодательной амнистии. Однако, при проведении подобных акций следует учитывать некоторые направления деятельности миграционной политики Российской Федерации, связанные с поддержанием стабильной демографической обстановки в стране:

- недопущение депопуляции страны (сокращения населения). В России процесс депопуляции последовательно нарастает с конца 80-х годов. По прогнозам Госкомстата России, к 2020 году рос-

сиян станет только 134,7 миллиона человек. Демографическая служба ООН составила долгосрочный прогноз до 2050 года, согласно которому Россия по численности населения переместится с 7-го места в мире на 14-е и будет насчитывать в лучшем случае 121 миллион человек, а в худшем – 115 миллионов⁴.

Поэтому сейчас необходим комплекс правовых и социальных мер направленных на противодействие высокому уровню смертности и низкому уровню рождаемости. В области миграционной политики противодействовать сокращению населения страны можно по средствам легализации иностранцев проживающих или пребывающих на территории Российской Федерации, либо за счет привлечения иммигрантов.

- недопущения **диспропорции расселения** на территории России. Диспропорция расселения приобретает все более угрожающий характер. По образному выражению эксперта Международной организации труда, профессора П. Сталкера, «в мире победителей и побежденных, побежденным деваться некуда, поэтому они мигрируют...» Вдоль линии российской границы от Балтики до Тихого океана проживает до 8 миллионов человек с российской стороны, а с противоположной стороны — более 300 миллионов жителей, по большей части на сибирско-дальневосточном рубеже с Китаем. Ясно, что пустующие пространства являются и останутся предметом вожделения населения, уплотненно проживающего вблизи границ Российской Федерации.
- контроль за **этнической экспансией** в Россию. Неуклонно растет число въезжающих в нашу страну граждан республик бывшего СССР, Китая и Вьетнама. Всего же в России по различным оценкам осело до 10 миллионов китайцев. Свыше 70% китайских граждан находятся в регионах Дальнего Востока и Сибири, большинство из них — нелегально.

«Существует определенный порог безопасности» нахождения в стране иностранного населения, «который любое заботящееся о своей целостности и безопасности государство не может превысить». По мнению члена Европейского суда от Российской Федерации, профессора А.И. Ковлера он колеблется между 5 и 15% численности населения страны⁵.

Последние два направления деятельности вроде бы говорят против практики законодательной амнистии, как и то обстоятельство, что существует мнение, что легализация поощряет нелегальную иммиграцию, так как, поскольку дает надежду тем, кто попадает в страну нелегальным путем. Однако, по мнению автора при комплексном использовании законодательных и административных мер в купе с проведением планомерных легализаций определенных категорий лиц можно ослабить напряжение в признанной всеми проблеме незаконной иммиграции в Российской Федерации.

¹ The RF Federal law of 25 July 2002 № 115-FZ (as amended on 23.05.2015) "On legal status of foreign citizens in the Russian Federation" // collected legislation of the Russian Federation. 29.07.2002, No. 30, p. 3032. <http://www.pravo.dov.ru> Teeth I.N., Vasilevich G.A., Khazov E.N., Prudnikov A.S., Constitutional law of foreign countries. Textbook M.: Uniti-DANA, 2013. Igor Zubov, Khazov E.N., Eliashvili N. Etc., Baguette A.M., Belonovsky V.N., Ovelook A.M., of Opalev, A. A., Mironov A.L., Bulavin, S. P., and S.A. Egorov, E.Y. Zinchenko, Prudnikov A.S., Pavlov E.A., Constitutional law of Russia. Tutorial (for bachelors) 7-edition-M.: UNITY-DANA, 2015. Khazov E.N. Constitutional guarantees of rights and freedoms of man and citizen in Russia theoretical foundations and problems of implementation. Author's abstract on competition of a scientific degree of the doctor of juridical Sciences/ Moscow University of the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation. Moscow 2011. Khazov E.H. the Concept and essence of the constitutional guarantees of the rights and freedoms of man and citizen //Education. Science. Scientific personnel. 2011. No. 3. P. 17—21.

² Immigration policies of Western countries. M: Gandalf, 2002. article 213, Bogdanov A.V. Khazov E.N. Current issues of illegal migration as one of the types of organized crime in modern Russia Vestnik of Moscow University of the MIA of Russia. 2014. No. 2. with. 98—101, Bogdanov A.V. Khazov E.N. The role of the place and importance of operational-investigative activity on combating organized crime in the sphere of illegal migration on the territory of Russia Bulletin of the Moscow University of the MIA of Russia. 2014. No. 5 pp. 142—145., Bogdanov A.V., Khazov E.N. Illegal migration

as one of the reasons for the establishment and activities of organized crime on the territory of modern Russia Vestnik of Moscow University of the MIA of Russia. 2015 No. 4, pp. 176—180. Bogdanov A.V., Kaplan O.V. Khazov E.N. Operative-search activities in the sphere of counteraction of illegal migration on the territory of the Russian Federation Bulletin of Moscow University of the MIA of Russia. 2015 No. 4. with. 176—180.

³ Zhestyannikov S.G., I.V. Ekimov, Khazov E.N. Current issues and main directions of adaptation of the integration of labour migrants in the Russian society (on the example of the UFMS of Russia IN the Vologda region). Bulletin of the Moscow University of the MIA of Russia. 2015. No. 3. P. 172—175.

⁴ World Population Prospekt: the 1996 Revision

⁵ Dual citizenship: a panacea or a trap? Actual problems of citizenship. М., 1995. S. 119.

¹ Федеральный закон РФ от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ (ред. от 23.05.2015) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 29.07.2002, № 30, ст. 3032. <http://www.pravo.dov.ru>, Зубов И.Н., Василевич Г.А., Хазов Е.Н., Прудников А.С., Конституционное право зарубежных стран. Учебник М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. Зубов И.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д., Багет А.М., Белоновский В.Н., Освелюк А.М., Опалева А.А., Миронов А.Л., Булавин С.П., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Прудников А.С., Павлов Е.А., Конституционное право России. Учебник (для бакалавров) 7-издание М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России теоретические основы и проблемы ре-

ализации. Автореферат на соискании ученой степени доктора юридических наук/ Московский университет МВД Российской Федерации. Москва 2011. Хазов Е.Н. Понятие и сущность конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина //Образование. Наука. Научные кадры. 2011. № 3. С. 17—21.

² Иммиграционная политика западных стран. М.: Гендальф, 2002. ст. 213, Богданов А.В. Хазов Е.Н. Актуальные вопросы незаконной миграции как один из видов организованной преступности в современной России Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 2. С. 98—101, Богданов А.В. Хазов Е.Н. Роль место и значение оперативно-розыскной деятельности по противодействию организованной преступности в сфере незаконной миграции на территории России Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 5 с. 142—145., Богданов А.В., Хазов Е.Н. Незаконная миграция как одна из причин создания и деятельности организованной преступности на территории современной России Вестник Московского университета МВД России. 2015 № 4 с. 176—180. Богданов А.В., Турбина О.В., Хазов Е.Н. Оперативно розыскная деятельность по противодействию в сфере незаконной миграции на территории Российской Федерации Вестник Московского университета МВД России. 2015 № 4. С. 176—180.

³ Жестяников С.Г., Екимов И.В., Хазов Е.Н. Актуальные вопросы и основные направления адаптации интеграции трудовых мигрантов в российское общество (на примере опыта работы УФМС России ПО Вологодской области). Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 3. С. 172—175.

⁴ World Population Prospekt: the 1996 Revision

⁵ Двойное гражданство: панacea или ловушка? Актуальные проблемы гражданства. М., 1995. С.119.

KONSTANTIN SAZON,

Senior lecturer of the chair of constitutional and international law
Academy of the Ministry of internal Affairs of the Republic of Belarus,
candidate of legal Sciences

INTERNATIONAL LEGAL STANDARDS FOR THE GRANTING OF ASYLUM: A REGIONAL APPROACH

Annotation. The article discusses the international standards of asylum, which operate in various regions of the world. Based on the analysis of the content of international legal acts the conclusion about the features of lawmaking various regional international organizations in the field of asylum.

Key words: regional standards, asylum, international law, refugees.

КОНСТАНТИН ДМИТРИЕВИЧ САЗОН,

Старший преподаватель кафедры конституционного и международного права
Академии МВД Республики Беларусь,
кандидат юридических наук

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ СТАНДАРТЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УБЕЖИЩА: РЕГИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД

Аннотация. В статье рассматриваются международные стандарты предоставления убежища, которые действуют в различных регионах мира. На основе анализа содержания международных правовых актов обосновывается вывод об особенностях правотворчества различных региональных международных организаций в области предоставления убежища.

Ключевые слова: региональные стандарты, убежище, международное право, беженцы.

Развитие общества и государства в современных условиях характеризуется проявлением «взаимосвязанных тенденций конституционализации международного права и интернационализации конституционного права»¹, о чем, на наш взгляд, свидетельствует практика закрепления принципа приоритета норм и принципов международного права в конституциях современных государств.

Исследователями отмечается, что в настоящее время международно-правовое регулирование приобретает все большее распространение на те сферы, которые раньше относились к национальной юрисдикции отдельных стран². Принимая во внимание важную роль международных договоров в сфере современного международного правопорядка³ и их влияние на развитие законодательства и судебной практики конкретных стран⁴, представляется обоснованным проведение анализа действующих международных региональ-

ных стандартов предоставления убежища с точки зрения отмечаемых в научных кругах тенденций повышения роли международного права в системе межгосударственных взаимоотношений⁵ и его сближения с правом национальным⁶.

В литературе указывается, что особое внимание институту убежища всегда уделялось в странах Центральной и Латинской Америки ввиду нестабильной политической обстановки в регионе, время от времени приводящей к исходу большого числа беженцев⁷. В этой связи считаем целесообразным обратиться к положениям международных правовых актов, касающихся предоставления убежища, принятых в рамках Организации Американских Государств (ОАГ).

Прежде всего, следует проанализировать положения Каракасской конвенции о территориальном убежище 1954 года⁸ (далее — Конвенция). В Конвенции отмечается, в осуществление своего суверенитета государство

вправе допускать на свою территорию лиц, допуск которых оно сочтет целесообразным, и такое право должно уважаться (ст. 2). При этом осуществление этого права не должно вызывать жалоб у какого-либо другого государства (ст. 1).

Конвенция закрепляет базовый принцип защиты беженцев и лиц, ищущих убежища, — принцип невысылки (ст. 3). Важно отметить, что согласно данному международному договору действие названного принципа распространяется только на лиц, преследуемых по политическим мотивам или за политические правонарушения. Данного принципа также распространяется на лиц, разыскиваемых за совершение обычных правонарушений в политических целях, либо когда запрашивается выдача таких лиц преимущественно по политическим мотивам (ст. 4).

В Конвенции находит свое отражение еще один важный принцип предоставления убежища — ответственность лица, ищущего убежища, за незаконный въезд/пребывание на территории иностранного государства. В ст. 5 Конвенции этот принцип сформулирован следующим образом: «тот факт, что какое-либо лицо вступило под территориальную юрисдикцию государства тайно или незаконно, не влияет на положения настоящей Конвенции».

Анализируемый международный правовой акт содержит предписания, направленные на ограничение свободы мнения и свободы объединения лиц, которым предоставлено убежище, в случаях, когда реализация указанных свобод имеют своей целью подстрекательство к применению силы или насилия против другого государства (ст. 7—8).

Таким образом, Каракасская конвенция о территориальном убежище 1954 года подтверждает обусловленность возможности предоставления убежища наличием у государства суверенитета. При этом суверенное право государства по допуску преследуемых лиц на свою территорию должно равным образом и без всяких ограничений уважаться другими государствами. В то же время государство должно обеспечить такое поведение лиц, пользующихся его убежищем, которое не наносит вред интересам другой страны.

В рамках ОАГ также принята и действует Каракасская декларация о дипломатичес-

ком убежище 1951 года⁹ (далее — Конвенция). В Конвенции закрепляется принцип уважения государством, осуществляющим территориальную юрисдикцию, предоставления другим государством убежища в представительствах, на военных судах, в военных лагерях или на воздушных судах лицам, разыскиваемым по политическим причинам или за политические правонарушения (ст. 1). В договоре отмечается, что каждое государство имеет право предоставлять право убежища, но оно не обязано делать это или сообщать причины отказа в нем (ст. 2). Очевидно, что в данной статье раскрывается правовая природа убежища, проявляющаяся в том, что предоставление убежища представляет собой результат реализации суверенного права государства, а не естественного права человека. В силу этого обстоятельства право убежища, субъектом которого выступает индивид, сводится к возможности поиска защиты и покровительства со стороны другого государства и пользования такой защитой в случае принятия положительного решения. Важно отметить, что в соответствии с Конвенцией на предоставление дипломатического не может распространяться принцип взаимности, т.е. оно может быть предоставлено любому лицу независимо от его гражданства (ст. 20). Следовательно, речь идет о принципах всеобщности и недискриминации при предоставлении убежища, указывающих на то, что каждый имеет право искать и пользоваться убежищем без всякой дискриминации по различным признакам.

Статья 3 Конвенции ограничивает сферу действия нормативных положений международного акта по кругу лиц. Так, предоставление убежища лицам, в отношении которых вынесено обвинительное заключение или которые к этому времени находятся под судом за обычные правонарушения либо осужденным компетентными официальными судами и не отбыли соответствующие наказания, а также дезертирам из сухопутных войск, военно-морских и военно-воздушных сил, считается незаконным, за исключением случаев, когда причины обращения таких лиц с ходатайством о предоставлении убежища носят явно политический характер (ст. 3). В этой связи подчеркивается, что определение характера правонарушения и мотив-

вов преследования находится на рассмотрении государства, предоставляющего убежище (ст. 4).

Анализируемый международный договор подчеркивает, что предоставление убежища носит временный характер и предоставляется лицу в целях обеспечения безопасности его жизни и здоровья, поскольку иными способами этого сделать не представляется возможным. В частности, ст. 5 закрепляет, что дипломатическое убежище предоставляется только в срочных случаях и на срок, необходимый лицу, его получающему, для выезда из страны с гарантиями государства, осуществляющего территориальную юрисдикцию, обеспечить отсутствие угроз жизни, свободе и личной неприкосновенности. Средством такого гарантирования согласно Конвенции является охранный грамота. Под срочными случаями понимаются обстоятельства, когда лицо разыскивается толпами, вышедшими из-под контроля властей, или самими властями, и такому лицу грозит лишение жизни или свободы вследствие политических преследований (ст. 6).

Конвенция обстоятельно раскрывает порядок перемещения лица, которому предоставлено дипломатическое убежище, за пределы государства, осуществляющего территориальную юрисдикцию (ст. 8—17), а также устанавливает запрет на совершение лицом, пользующимся дипломатическим убежищем, деяний, подрывающих общественное спокойствие, а также на вмешательство во внутривнутриполитическую жизнь государства, осуществляющего территориальную юрисдикцию (ст. 18).

В 1984 году с целью решения правовых и гуманитарных проблем, касающихся беженцев в Центральноамериканском регионе, Мексике и Панаме, на Коллоквиуме по теме «Международная защита беженцев в Центральной Америке, Мексике и Панаме: юридические и гуманитарные проблемы» была принята Картахенская декларация о беженцах¹⁰. Участники Коллоквиума пришли к выводу о необходимости содействовать в странах региона принятию внутривнутригосударственных нормативных правовых актов, которые будут способствовать применению Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 года и Протокола, касающегося статуса беженцев 1967

года, содействуя тем самым необходимому процессу систематического согласования национального законодательства о беженцах (вывод № 1).

Важная роль Картахенской декларации заключается в том, что в ней нашел отражение региональный подход предоставления международной защиты лицам, которые не соответствуют критериям, содержащимся в Конвенции 1951 года, основанный на расширительном толковании понятия «беженец». В частности, Картахенская декларация признает в качестве беженцев лиц, которые бежали из страны, поскольку их жизни, безопасности или свободе угрожали всеобщее насилие, иностранная агрессия, внутренние конфликты, массовые нарушения прав человека или другие обстоятельства, приведшие к серьезному нарушению общественного порядка (вывод № 3).

В выводе № 4 Картахенской декларации подтверждается мирный, неполитический и исключительно гуманитарный характер предоставления убежища или признания статуса беженца, которое не должно истолковываться как недружественный акт по отношению к стране происхождения беженцев.

В рассматриваемом акте получил свое закрепление и принцип невысылки, включающий запрет отказа в пропуске через границу, который рассматривается в качестве краеугольной основы международной защиты беженцев в силу своей императивности присутствующей ему как норме *jus cogens* (вывод № 5). Следует согласиться с Н.Н. Зинченко в том, что в Картахенской декларации больше не содержится детализирующих положений, относящихся к убежищу или праву индивиду на таковое¹¹.

Имеют место исследуемые нами стандарты предоставления убежища и в других регионах мира. Принимая во внимание постоянный рост численности беженцев в Африке, государствами — членами Организации Африканского Единства (сегодня — Африканский Союз) была разработана и принята Конвенция по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке 1969 года¹² (далее — Конвенция ОАЕ).

Отличительной особенностью Конвенции ОАЕ следует назвать нормативное закрепление определения понятия «беженец», кото-

рое воспроизводит положения о включении, содержащиеся в Конвенции ООН 1951 года, и дополняет их такими признаками преследования лица, как внешняя агрессия, оккупация, иностранное господство или события, серьезно нарушающие общественный порядок в какой-то части страны своего прежнего места жительства (ст. 1). Анализируемый международный договор также закрепляет, что предоставление убежища является миролюбивым и гуманитарным актом и не должно рассматриваться в качестве недружественного акта (ст. 2).

Конвенция ОАЕ закрепляет принцип взаимных обязательств государства, предоставившего убежище, и лица, которому оно предоставлено. В частности, на лицо возлагается обязанность соблюдать законы и правила страны-убежища и воздержаться от подрывной деятельности против любого государства – члена. Государство обязано запрещать лицам, которым предоставлено убежище, наносить ущерб государствам — членам ОАЕ посредством любых действий, могущих создать напряженность в отношениях между странами (ст. 3).

В рассматриваемом региональном договоре закрепляется принцип недискриминации, которым должны руководствоваться государства – члены при решении вопроса о предоставлении убежища (ст. 4), а также гарантии права беженца на добровольную репатриацию (ст. 5).

Необходимо согласиться с отдельными авторами, указывающими на то, что разработка и принятие проанализированных ранее международных правовых актов не является свидетельством больших успехов в области правового регулирования вынужденной миграции в Америке и Африке по той простой причине, что в региональных международных стандартах так и не получили своей конкретизации обязательства государств по предоставлению убежища¹³. Вместе с тем считаем возможным отметить позитивное значение закрепления в международных актах рассматриваемых регионов, имеющих обязательный характер, краеугольных принципов предоставления убежища: право лица искать убежище; принцип невысылки, включающий невыдачу лица; принцип недискриминации.

Избранный автором подход исследования региональных стандартов предоставления убежища предполагает необходимость обращения к опыту такой региональной организации, как Европейский Союз (ЕС). Специалистами в области международного права отмечается, что в ЕС проблеме правового регулирования миграционных потоков, включая предоставления защиты беженцам и лицам, ищущим убежище, не отводилось должного внимания. Однако увеличение числа лиц, ходатайствующих о предоставлении в странах ЕС убежища, способствовало осознанию необходимости совершенствования региональной правовой основы регулирования отношений в рассматриваемой области. В рамках настоящего исследования автор не ставит перед собой задачи проведения конституционного анализа особенностей становления и развития правовых основ предоставления убежища в ЕС, поскольку по данной проблеме имеются специализированные научные труды¹⁴. Однако представляется необходимым остановиться на рассмотрении основных правовых инструментов, которые могут быть отнесены нами к категории региональных международных стандартов.

С 2001 года по предложению Комиссии ЕС осуществляются практические мероприятия по реализации «единой политики убежища», предполагающей создание единой системы предоставления убежища. В основу политики убежища ЕС были положены Конвенция ООН о статусе беженцев 1951 года и Протокол, касающийся статуса беженцев 1967 года. В настоящее время в ЕС принят целый ряд нормативно-правовых актов, регулирующих данную сферу, в том числе основополагающие директивы: так называемые, «директива по приему»¹⁵, «квалификационная директива»¹⁶, «процедурная директива»¹⁷.

Потемкина О.Ю. в своей работе отмечает, что первым правовым актом, призванным регулировать приток ищущих убежище, стала директива о «временной защите»,¹⁸ принятая в июле 2001 года в ответ на массовый приток иммигрантов из бывшей Югославии. Анализ положений Директивы позволил поименованному автору сделать вывод, что ней не содержится количественного определения «массовому притоку», а лишь подразумева-

ется «большое число» перемещенных лиц, прибывших спонтанно или посредством программ эвакуации из какой-то определенной страны или региона¹⁹. В соответствии с Директивой минимальные стандарты для государств-членов ЕС предусматривают выдачу прибывшим вида на жительство на весь срок временной защиты (от года до трех лет); возможность трудоустройства; проживание и социальное обеспечение; медицинское обслуживание и начальное образование; возможность подать ходатайство об убежище на основе действующей процедуры. Кроме того, Директива предписывает расселение лиц, имеющих статус временной защиты, по странам ЕС.

«Директива по приему» устанавливает минимальные обязательные стандарты для государств-членов в отношении ищущих убежище из третьих стран и лиц без гражданства, а также членов их семей, которые подали в соответствии с Женевской Конвенцией заявление об убежище на границе ЕС или уже на территории какой-либо из его стран (ст.3). Ищущий убежище, в соответствии с Директивой, обладает рядом специальных прав: получать информацию об обязательствах принимающего государства, в том числе о возможностях правовой помощи; иметь документ, удостоверяющий его статус; свободно передвигаться по территории Евросоюза; иметь доступ к медицинским услугам и начальному образованию для детей; при определенных условиях получать профессиональное образование²⁰.

В развитие Дублинской конвенции Совет ЕС принял Директиву о статусе беженцев или «квалификационную директиву», положения которой в кратчайшие сроки были инкорпорированы в национальное законодательство стран ЕС. В Директиве уточняются условия, при которых граждане третьих стран могут претендовать на статус «дополнительной защиты». В соответствии с Директивой «статус беженца» может быть предоставлен гражданам третьих стран и лицам без гражданства, которые, в силу обоснованных опасений могут стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, политических взглядов или принадлежности к определенной социальной группе, находятся вне страны своей гражданской

принадлежности, не могут пользоваться защитой этой страны или не желают пользоваться такой защитой вследствие обоснованных опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства вследствие подобных опасений, не могут или не желают вернуться в нее (ст. 2). «Дополнительная защита» предоставляется гражданам третьих стран или лицам без гражданства, «которые не определены как беженцы, но в отношении которых были выявлены достаточные основания считать, что данные лица в случае возвращения в страну постоянного или бывшего проживания могут подвергнуться риску получения серьезного ущерба (ст.3). Следует отметить, что определение статуса беженца практически идентично определению, содержащемуся в Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 года.

Согласно Директиве «статус беженца» и «дополнительная защита» предполагают наделение лица равными с гражданами ЕС правами в образовании, интеграции и жилищных условиях, а также в плане свободы передвижения в пределах Евросоюза. Однако, в сфере занятости, социального обеспечения и медицинских услуг государства-члены могут самостоятельно определять условия доступа получателей «дополнительной защиты». Директива также подтверждает временный характер предоставляемых форм защиты, предусматривая их прекращение в случае исчезновения причин, послуживших основанием обращением лица с ходатайством о предоставлении убежища.

9 ноября 2004 года Совет ЕС принял «процедурную» директиву, определяющую правила предоставления убежища государствами-членами на основе Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 года. Директива предполагалась в качестве важного шага в свете выполнения цели создания общей политики убежища и унифицированного статуса беженца, который признавался бы на всей территории Евросоюза. Однако Директива не содержала должных процедурных гарантий защиты прав ищущих убежище и справедливого рассмотрения их заявлений, включая право государства-члена ЕС высылать такое лицо в страну, которая не ратифицировала Конвенцию ООН 1951 года. Следует согла-

ситься с О.Ю. Потемкиной, что сегодня на повестке дня политики убежища Евросоюза остается вопрос о пересмотре ряда положений Директивы²¹.

Подводя итог рассмотрению стандартов предоставления убежища в ЕС, считаем возможным поддержать критические замечания, высказываемые экспертным сообществом по вопросу эффективности функционирующих в ЕС правовых механизмов защиты беженцев и лиц, ищущих убежища. Отмечается, что в настоящее время не всеми государствами-членами выполняются предписания Директив, а также отсутствует должный уровень единообразия в применении положений актов Европейского Союза²². В этой связи полагаем, что увеличение числа вынужденных мигрантов из Северной Африки, ходатайствующих о предоставлении убежища в европейских странах может стать причиной, повлиявшей на продуктивность мероприятий по формированию общей региональной системы убежища.

Подводя общий итог рассмотрению региональных международных стандартов предоставления убежища, сделаем некоторые выводы.

Регулирование отношений в области предоставления убежища в различных регионах мира осуществляется, как правило, международными правовыми актами, носящими обязательный характер.

Практика регионального правотворчества свидетельствует о том, что на государства не возлагается обязанность по предоставлению убежища в силу обладания последним суверенитетом. Предоставления убежища признается гуманным и миролюбивым актом, который не должен рассматриваться как недружественный и направленный против другого государства.

Правовой основой защиты беженцев и лиц, ищущих убежища, во всех регионах мира выступают Конвенция ООН о статусе беженцев 1951 года и Протокол, касающийся статуса беженцев 1967 года. При этом особенности миграционных процессов на региональном уровне обуславливают потребность нормативного расширения перечня признаков, ставших причиной преследования лица и последующего его обращения с ходатайством о предоставлении убежища. В этой свя-

зи конвенционные положения о включении в международную защиту дополняются такими обстоятельствами преследования лица, как внешняя агрессия, угроза применения смертной казни, а также обстановка массовых беспорядков и всеобщего насилия.

Формирование общей европейской системы убежища предполагает унификацию национального законодательства и правоприменительной практики государств – членов Европейского Союза. Снижение эффективности применения действующих в ЕС правовых механизмов защиты беженцев и лиц, ищущих убежища, обусловлено невыполнением отдельными европейскими странами обязательств по имплементации права ЕС во внутривнутригосударственное законодательство.

¹ See: Vasilyeva T.A. Migration policy, citizenship and the status of foreigners in Western democracies (comparative law research): Diss.... Dr. Jurid. Sciences: 12.00.02. M., 2010. С. 2.

² See: Smirnova E.S. Constitutional and legal status of foreigners in the perspective of international legal standards: history and current trends // Constitutional and municipal law. 2013. № 10. P. 56.

³ See: Larina E.P. On the concept of interpretation of international treaties in the science of international law // Law and justice. 2013. No. 12. With. 96.

⁴ See: Vasilyeva T.A. The Decree. Op. P.2.

⁵ See: Kalamkaryan R.A., Migachev, Y.I. International law as a regulator of modern international law // State and law. 2013. No. 11. P. 46.

⁶ See: Smirnova E.S. Constitutional and legal status of foreigners in the perspective of international legal standards: history and current trends // Constitutional and municipal law. 2013. No. 10. S. 57.

⁷ See: Zinchenko N.N. International migration law: Essentials of theory and practice. – M.: Scientific book, 2011. S. 256.

⁸ See: Goodwin-Gill. G.S. The Decree. Op. P. 484–486.

⁹ See: Goodwin-Gill. G.S. The Decree. CIT. P. 487 to 490.

¹⁰ See: Gudi-Gill. G.S. The Decree. CIT. Pp. 492–495.

¹¹ See: Zinchenko N.N. The decree. Op. S. 257.

¹² Cm. Goodwin-Gill, G.S. The Decree. Op. P. 479–483.

¹³ See: Bekyashev D.K., Ivanov D.V. International legal regulation of forced and labour migration: a monograph. Moscow: Prospekt, 2013. – S. 44.

¹⁴ See: Bekyashev D.K., Ivanov D.V. International legal regulation of forced and labour migration: a monograph. – Moscow: Prospekt, 2013; Zinchenko N.N. International migration law: Essentials of theory and practice. – M.: Scientific book, 2011; Potemkina O. Supranational and intergovernmental integration in the area of freedom, security and justice the European Union: Diss.... Dr. polit. Sciences: 23.00.04 / Potemkina Olga. M., 2013.

- ¹⁵ Council Directive of the European Union 2003/9/EC of 27.01.2003, defining minimum standards of asylum [Electronic resource]. URL: <http://evolutio.info/content/view/1033/175/> (accessed: 17.02.2015).
- ¹⁶ On minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or persons in need of some form of international protection and the content of protection provided [Electronic resource]: Council Directive of the European Union 2004/83/EC of 29.04.2004. URL: <http://www.evolutio.info/content/view/1036/187/> (accessed: 17.02.2015).
- ¹⁷ On minimum standards for procedures for granting and withdrawing refugee status in member States [Electronic resource]: Council Directive of the European Union 2005/85/EC of 01.12.2005. URL: <http://evolutio.info/content/view/1035/175/> (accessed: 17.02.2015).
- ¹⁸ On minimum standards for granting temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons: Council Directive of the European Union 2001/55/EC of 21.07.2001 // Official Journal. 2001. L 212.
- ¹⁹ See: Potemkina O. Decree. CIT. Pp. 129—130.
- ²⁰ See: Potemkina O. Decree. CIT. P. 131.
- ²¹ See: Potemkina O. Decree. CIT. P. 135.
- ²² Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice. Key Findings and Recommendations. United Nations High Commissioner for Refugees, Brussels, March 2010.
- ¹ См.: Васильева Т.А. Миграционная политика, гражданство и статус иностранцев в странах западной демократии (сравнительно-правовое исследование): Дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. М., 2010. С. 2.
- ² См.: Смирнова Е.С. Конституционно-правовой статус иностранцев в ракурсе международно-правовых стандартов: история и современные тенденции // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 10. С. 56.
- ³ См.: Ларина Е.П. О понятии толкования международных договоров в науке международного права // Закон и право. 2013. № 12. С. 96.
- ⁴ См.: Васильева Т.А. Указ. соч. С. 2.
- ⁵ См.: Каламкарян Р.А., Мигачев Ю.И. Международное право как регулятор современных международно-правовых отношений // Государство и право. 2013. № 11. С. 46.
- ⁶ См.: Смирнова Е.С. Конституционно-правовой статус иностранцев в ракурсе международно-правовых стандартов: история и современные тенденции // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 10. С. 57.
- ⁷ См.: Зинченко Н.Н. Международное миграционное право: основы теории и практики. — М.: Научная книга, 2011. — С. 256.
- ⁸ См.: Гудвин-Гилл. Г.С. Указ. соч. С. 484—486.
- ⁹ См.: Гудвин-Гилл. Г.С. Указ. соч. С. 487—490.
- ¹⁰ См.: Гудви-Гилл. Г.С. Указ. соч. С. 492—495.
- ¹¹ См.: Зинченко Н.Н. Указ. соч. С. 257.
- ¹² См. Гудвин-Гилл Г.С. Указ. соч. С. 479—483.
- ¹³ См.: Бекашев Д.К., Иванов Д.В. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции: монография. — Москва: Проспект, 2013. С. 44.
- ¹⁴ См.: Бекашев Д.К., Иванов Д.В. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции: монография. М.: Проспект, 2013; Зинченко Н.Н. Международное миграционное право: основы теории и практики. М.: Научная книга, 2011; Потемкина О.Ю. Наднациональный и межправительственный методы интеграции в пространстве свободы, безопасности и правосудия европейского союза: дисс. ... д-ра полит. наук: 23.00.04 / Потемкина Ольга Юрьевна. М., 2013.
- ¹⁵ Директива Совета Европейского Союза 2003/9/EC от 27.01.2003, определяющая минимальные стандарты предоставления убежища [Электронный ресурс]. URL: <http://evolutio.info/content/view/1033/175/> (дата обращения: 17.02.2015).
- ¹⁶ О минимальных стандартах для квалификации и статуса граждан третьих стран или лиц без гражданства в качестве беженцев или лиц, нуждающихся в иной форме международной защиты, и содержании предоставляемой защиты [Электронный ресурс]: Директива Совета Европейского союза 2004/83/EC от 29.04.2004. URL: <http://www.evolutio.info/content/view/1036/187/> (дата обращения: 17.02.2015).
- ¹⁷ О минимальных стандартах для процедуры предоставления и лишения статуса беженца в государствах-членах [Электронный ресурс]: Директива Совета Европейского союза 2005/85/EC от 01.12.2005. URL: <http://evolutio.info/content/view/1035/175/> (дата обращения: 17.02.2015).
- ¹⁸ О минимальных стандартах предоставления временной защиты в случае массового притока перемещенных лиц: Директива Совета Европейского Союза 2001/55/EC от 21.07.2001 // Official Journal. 2001. L 212.
- ¹⁹ См.: Потемкина О.Ю. Указ. соч. С. 129—130.
- ²⁰ См.: Потемкина О.Ю. Указ. соч. С. 131.
- ²¹ См.: Потемкина О.Ю. Указ. соч. С. 135.
- ²² Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice. Key Findings and Recommendations. United Nations High Commissioner for Refugees, Brussels, March 2010.

УДК 342

ELENA MIKHAILOVA,
senior teacher-Methodist
LABILITY and NC Mohs MVD estates V.J. Kikot, PhD

ALEXANDER NIKANOROV,
Adjunct LABILITY and NC Mohs MVD estates V.J. Kikot

NIKOLAY V. BERDNIKOV,
Adjunct LABILITY and NC Mohs
MVD estates V.J. Kikot

BASIC LEGAL IDEAS, CONCEPTS AND WORLD EXPERIENCE, WHICH IS REFLECTED IN THE LAW ON CITIZENSHIP OF THE RUSSIAN FEDERATION

Annotation. The article discusses the legal framework of ideas, concepts and world experience of citizenship.

Keywords: citizenship, dual nationality; citizen of the Russian Federation, the person having the citizenship of another country, a residence permit.

ЕЛЕНА ВЛАДИМИРОВНА МИХАЙЛОВА,
старший преподаватель-методист
ФПНП и НК МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя
кандидат юридических наук

АЛЕКСАНДР АНАТОЛЬЕВИЧ НИКАНОРОВ,
Адъюнкт ФПНП и НК МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя

НИКОЛАЙ ВЛАДИМИРОВИЧ БЕРДНИКОВ,
Адъюнкт ФПНП и НК МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя

ОСНОВНЫЕ ПРАВОВЫЕ ИДЕИ, КОНЦЕПЦИИ И МИРОВОЙ ОПЫТ, КОТОРЫЕ НАШЛИ ОТРАЖЕНИЕ В ЗАКОНЕ О ГРАЖДАНСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье рассматриваются правовая основы идей, концепции и мировой опыт гражданства.

Ключевые слова: гражданство, двойное гражданство; гражданин Российской Федерации, лицо имеющий гражданство иного государства, вид на жительство.

Конституция Российской Федерации и Закон о гражданстве Российской Федерации устанавливают прежде всего те общие основы основные правовые идеи и концепции, которые определяют существенные черты отношений гражданства¹.

Часть 1 ст. 6 Конституции закрепляет два основополагающих принципа российского гражданства — оно является единым и равным независимо от оснований приобретения².

В соответствии с принципом федерализма и принципом единого и равного гражданства на территории России граждане, проживающие на территории края, области, автономной области, автономного округа, являются одновременно и гражданами Российской Федерации.

Необходимо отметить неопределенность в соотношении федеральной и республиканской регламентации вопросов гражданства.

Прекращение гражданства Российской Федерации влечет за собой прекращение гражданства республики³. Наличие у лица гражданства Российской Федерации и гражданства республики не означает, что он имеет двойное гражданство. Это два уровня правовых связей человека — с федеративным государством и с его субъектом — в рамках единого гражданства и не может быть такой ситуации, когда гражданин республики не является одновременно гражданином Российской Федерации. А такой парадокс возможен вопреки Конституции Российской Федерации предусмотрен, например, в ч. 7 ст. 11 Конституции Республики Дагестан.

Неопределенность и противоречивость в решении данного вопроса особенно наглядно проявились в Договоре Российской Федерации и Республики Татарстан от 15 февраля 1994 г. «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан»⁴. Статья IV Договора относит к ведению федерации и ее органов «гражданство в Российской Федерации» (что соответствует ст. 71 федеральной Конституции), ст. III к совместному ведению органов власти федерации и Республики Татарстан — «общие и коллизионные вопросы гражданства», а ст. II к исключительному ведению республики — «вопросы республиканского гражданства». Все это создает возможность для подрыва республиканскими актами принципа единства гражданства.

Отнесение ст. 71 Конституции Российской Федерации к исключительному ведению федерации «гражданства в Российской Федерации» (п. «в»), а не только вопросов «гражданства Российской Федерации», означает, что федерация регламентирует как федеральное гражданство, так и обязательные для субъектов федерации общие правила, касающиеся гражданства. В то же время в конституциях большинства республик установлено, что гражданство республики приобретается и прекращается в соответствии с республиканским законом, т.е. считается вопросом исключительного ведения республики.

В связи с этим необходимо более четкое законодательное определение соотношения федеральной и республиканской компетенции

по вопросам гражданства. В Законе о гражданстве установлено лишь, что республики должны привести свое законодательство в соответствие с данным Законом, а также что Комиссия по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации при рассмотрении ходатайств и представлений по вопросам гражданства учитывает мнение той республики в составе федерации, на территории которой лицо намерено поселиться, о целесообразности его приема в российское гражданство или восстановления в нем⁵.

Конституционный принцип равногo гражданства означает, что оно является таковым для всех российских граждан независимо от оснований приобретения. Законодательство не устанавливает никаких отличий и особенностей в правовом статусе лиц, ставших гражданами Российской Федерации по различным основаниям: по рождению, в связи с принятием в гражданство, восстановлением в гражданстве, усыновлением и др. Не имеет правового значения и время приобретения гражданства.

Гражданство Российской Федерации основано на отрицании автоматического его изменения при заключении или расторжении брака гражданином Российской Федерации с лицом, не принадлежащим к гражданству Российской Федерации, а также при изменении гражданства другим супругом. Конкретным проявлением этого принципа является полное равноправие женщин и мужчин при решении вопросов о российском гражданстве. Это полностью соответствует международной Конвенции о гражданстве замужней женщины 1957 г⁶. В то же время в целом ряде стран установлены различия в правовом статусе граждан в зависимости от оснований приобретения гражданства, действует принцип: жена следует гражданству мужа.

В главе II Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина» Конституции РФ содержатся еще два важных принципа гражданства.

Во-первых, гражданин России не может быть лишен гражданства. Этот принцип является новым в законодательстве о гражданстве. Все предшествующее — вплоть до Закона о гражданстве СССР 1990 г. — закрепляло такую форму утраты гражданства.

Лишение — это расторжение гражданских связей по инициативе государства, в одностороннем порядке, не предусматривающее в качестве условия согласие гражданина.

Лишение гражданства широко использовалось советским государством на протяжении всей истории его развития, выступало как средство борьбы с инакомыслием, форма репрессий, непризнания за советскими гражданами права проживать за границей. Характерно, что законодательные акты о гражданстве до Закона СССР 1978 г. не содержали никаких указаний на основания, по которым могло применяться лишение гражданства, оставляя полный простор в решении этих вопросов компетентным органам.

Впервые такие основания установил Закон о гражданстве СССР 1978 г. К ним относились «действия, порочащие высокое звание гражданина СССР и наносящие ущерб престижу или государственной безопасности СССР». Закон о гражданстве СССР 1990 г., закрепляя положение о лишении гражданства, ограничил возможности его применения только к тому гражданину, который проживает за границей, и устранил такое расплывчатое основание как «действия, порочащие высокое звание гражданина», решил не регулируемый ранее вопрос о том, кто вносит представление о лишении гражданства.

Специфической чертой практики лишения гражданства в первые годы существования советского государства был не индивидуальный характер лишения гражданства конкретного лица, а массовый подход, распространявшийся на некоторые категории граждан. Гражданства лишались подданные бывшей Российской империи, покинувшие пределы государства без разрешения компетентных государственных органов, так называемые невозвращенцы и др. Когда окончательно опустился «железный занавес» подобного рода основания для массового лишения утратили значение. Стал применяться в основном индивидуальный подход к решению вопросов о лишении гражданства. Это касалось по преимуществу так называемых диссидентов. Однако в условиях, когда в период «оттепели» железный занавес несколько приоткрылся, и советские граждане получили право выезжать на постоянное место жительства за границу, массовый подход к лишению

гражданства был вновь реанимирован, хотя и под видом «выхода» из гражданства⁷.

Президиум Верховного Совета СССР в 1967 году принял Указ «О выходе из гражданства лиц, переселившихся из СССР в Израиль». Они считались выбывшими из гражданства с момента их выезда из СССР. Этот указ носил секретный характер, не был опубликован, на него нельзя было ссылаться. Покровы секретности с этого указа были сняты только в период «перестройки» по заключению Комитета Конституционного надзора СССР, на основании которого упомянутый указ был опубликован через 24 года после его принятия.

Запрет на применение лишения гражданства в Конституции Российской Федерации и в Законе о гражданстве Российской Федерации вытекает из права человека на гражданство, двустороннего характера связей по гражданству между человеком и государством, предполагающего недопустимость расторжения этих связей как той, так и другой стороной без взаимного согласия.

Во-вторых, Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами⁸. Этот принцип закреплен также и в Законе о гражданстве (ст. 7)⁹.

Следовательно, теперь не может быть речи о высылке нежелательного для властей гражданина, как это не раз бывало в прошлом. Более того, никакие органы не вправе не принять в страну ее гражданина, находящегося за рубежом и желающего вернуться на Родину.

Невыдача гражданина России, совершившего преступление на территории и по законам другого государства, не означает, что данное лицо освобождается от ответственности. Российская Федерация, как это предусматривается в международных договорах о правовой помощи, обязана судить такое лицо по своим законам и информировать об этом заинтересованную сторону. Что же касается выдачи (экстрадиции) иностранного гражданина его государству, то это возможно также при наличии договора между двумя государствами или по решению компетентных

российских органов как проявление доброй воли.

Зарубежные посольства и консульства Российской Федерации обязаны оказывать помощь своим гражданам в случаях задержания, ареста и других затруднений, что, однако, не означает обязанности оплачивать их долги и т.п.

Конституционным принципом гражданства является предоставляемая гражданину возможность иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Это новая норма в законодательстве о гражданстве. Ранее такое право отвергалось. Двойное гражданство не может возникнуть автоматически. А такие основания появления у гражданина Российской Федерации иностранного гражданства в жизни бывают нередко: рождение на территории государства, признающего таких лиц своими гражданами, автоматическое распространение гражданства мужа на его жену и т.д. Такого рода двойного гражданства российское законодательство не признает. В ст. 3 Закона о гражданстве указывается, что за лицом, состоящем в гражданстве Российской Федерации, не признается принадлежность к гражданству другого государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации. Таким образом, принципы, обеспечивающие право человека на гражданство закреплены основным законом и имеют первостепенное, незыблемое значение.

¹ See: The Constitution of the Russian Federation (as amended on 21.07.2014) // collected legislation of the Russian Federation. 04.08.2014, No. 31, art 4398. <http://www.pravo.dov.ru..>, Zubov I.N., Khazov E.N., Eliashvili N. Etc., Baguette A.M., Belonovsky V.N., Ovelook A.M., of Opalev, A. A., Mironov A.L., Bulavin, S. P., and S.A. Egorov, E.Y. Zinchenko, Prudnikov A.S., Pavlov E.A., Constitutional law of Russia. Tutorial (for bachelors) 7-edition-M.: UNITY-DANA, 2015, E.I. Kozlova, O.E. Kutafin Constitutional law of Russia//Moscow, lawyer, 1996, p. .50—56.

² The Constitution of the Russian Federation (as amended on 21.07.2014) // collected legislation of the Russian

Federation. 04.08.2014, No. 31, art 4398. <http://www.pravo.dov.ru..>

³ See: Federal law of the Russian Federation of may 31, 2002 № 62-FZ (as amended on 31.12..2014) “On citizenship of the Russian Federation” collection of the legislation of the Russian Federation, 2002, n 26, Art.2031. <http://www.pravo.dov.ru>.

⁴ See: Rossiyskaya Gazeta, 17 February 1994.

⁵ See: Federal law of the Russian Federation of may 31, 2002 № 62-FZ (as amended on 31.12.2014) “On citizenship of the Russian Federation” collection of the legislation of the Russian Federation, 2002, n 26, Art.2031. <http://www.pravo.dov.ru>.

⁶ Legal information portal of the guarantor. <http://base.garant.ru/2540284/>. See: Igor Zubov, Khazov E.N., Eliashvili N. Etc., Baguette A.M., Belonovsky V.N., Ovelook A.M., of Opalev, A. A., Mironov A.L., Bulavin, S. P., and S.A. Egorov, E.Y. Zinchenko, Prudnikov A.S., Pavlov E.A., Constitutional law of Russia. Tutorial (for bachelors) 7-edition-M.: UNITY-DANA, 2015, E.I. Kozlova, O.E. Kutafin. Constitutional law of Russia // “lawyer” M., 1998, p. 257.

⁷ Khazov E.N. The concept, content and features of political guarantees of constitutional rights and freedoms of man and citizen the Right and life.2010.№ 142(4), Khazov E.N. The concept, content and features of social and moral guarantees of constitutional rights and freedoms of man and citizen the Right and life.2010.№ 141 (3), Khazov E.N. The concept, content and features of economic guarantees of constitutional rights and freedoms of man and citizen the Right and the life.2010.№ 140 (2),.

⁸ Khazov E.N. The implementation of the constitutional guarantees of the rights and freedoms of man and citizen in the activities of law enforcement agencies law and Economics. Twenty-first century..2010. No. 1 (January-March) . Khazov E.N. Economic guarantees in the system of constitutional guarantees of rights and freedoms of man and citizen law and Economics. Twenty-first century..2010. No. 1 (January-March)

⁹ See: Khazov E.N. Constitutional guarantees of rights and freedoms of man and citizen in Russia theoretical foundations and problems of implementation. Abstract of the dissertation on competition of a Khazov E.H. the Concept and essence of the constitutional guarantees of the rights and freedoms of man and citizen //Education. Science. Scientific personnel. 2011. No. 3. P. 17—21. the degree of doctor of legal Sciences/ Moscow University of the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation. Moscow 2011. The Federal law of the Russian Federation of may 31, 2002 № 62-FZ (as amended on 31.12.2014) “On citizenship of the Russian Federation” collection of the legislation of the Russian Federation, 2002, n 26, Art.2031. <http://www.pravo.dov.ru>.

¹ См.: Конституция Российской Федерации (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 04.08.2014, № 31, ст. 4398. <http://www.pravo.dov.ru..>, Zubov I.N., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д., Багет А.М., Белоновский В.Н., Освельюк А.М., Опалева А.А., Миронов А.Л., Булавин С.П., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю.,

Прудников А.С., Павлов Е.А., Конституционное право России. Учебник (для бакалавров) 7-издание М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015, Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин Конституционное право России//Москва, Юристъ, 1996, стр. 50–56.

² Конституция Российской Федерации (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 04.08.2014, № 31, ст. 4398. <http://www.pravo.dov.ru..>

³ См.: Федеральный закон РФ от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (в ред. от 31.12.2014) « О гражданстве Российской Федерации» Собрание законодательства РФ 2002, № 26, Ст.2031. <http://www.pravo.dov.ru>.

⁴ См.: Российская газета, 17 февраля 1994 г

⁵ См.: Федеральный закон РФ от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (в ред. от 31.12.2014) « О гражданстве Российской Федерации» Собрание законодательства РФ 2002, № 26, Ст.2031. <http://www.pravo.dov.ru>.

⁶ Информационно-правовой портал Гарант. <http://base.garant.ru/2540284/>.

⁷ См.: Зубов И.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д., Багет А.М., Белоновский В.Н., Освельюк А.М., Опалева А.А., Миронов А.Л., Булавин С.П., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Прудников А.С., Павлов Е.А., Конституционное право России. Учебник (для бакалавров) 7-издание М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015, Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. Конституционное право России // «Юристъ» М., 1998 г., стр. 257.

⁸ Хазов Е.Н. Понятие, содержание и особенности политических гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина *Право и жизнь*.2010.№ 142(4), Хазов Е.Н. Понятие, содержание и особенности социально-нравственных гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина *Право и жизнь*.2010.№ 141 (3), Хазов Е.Н. Понятие, содержание и особенности экономических гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина *Право и жизнь*.2010.№ 140 (2)., Хазов Е.Н. Реализация конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина в деятельности правоохранительных органов *Экономика и право. XXI век*..2010. № 1 (январь-март) . Хазов Е.Н. Экономические гарантии в системе конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина *Экономика и право. XXI век*..2010. № 1 (январь-март)

⁹ См.: Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России теоретические основы и проблемы реализации. Автореферат диссертация на соискании Хазов Е.Н. Понятие и сущность конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина //Образование. Наука. Научные кадры. 2011. № 3. С. 17–21. ученой степени доктора юридических наук/ Московский университет МВД Российской Федерации. Москва 2011. , Федеральный закон РФ от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (в ред. от 31.12.2014) « О гражданстве Российской Федерации» Собрание законодательства РФ 2002, № 26, Ст.2031. <http://www.pravo.dov.ru>.

THE IMPACT OF THE IMMIGRATION PROCESS ON THE ECONOMIC SECURITY OF THE STATE

Annotation. In article the estimation of the immigration process as a factor opposing effects on the economic security of the state. The author highlights how the factors of negative impact of uncontrolled immigration on the state of the Russian economy and favorable factors, manifested in the acceleration of economic growth (GDP growth) and the completion of the budget.

Keywords: migration, immigration, manpower, migration policy, economic security, immigration, illegal immigration, the shadow economy.

МАРГАРИТА ВИКТОРОВНА МИХЕЕВА,

кандидат экономических наук, преподаватель кафедры
экономической безопасности и экономики
Московского университета МВД России им В.Я. Кикотя

ОЦЕНКА ТРУДОВОЙ ИММИГРАЦИИ КАК ФАКТОРА ВЛИЯНИЯ НА ЭКОНОМИЧЕСКУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ

Аннотация. В статье дана оценка иммиграционному процессу как фактору разнонаправленного влияния на экономическую безопасность государства. Автором выделены как факторы негативного воздействия неконтролируемой иммиграции на состояние экономики России, так и благоприятные факторы, проявляющиеся в ускорении экономического роста (рост ВВП) и пополнении бюджета.

Ключевые слова: миграция, иммиграция трудовых ресурсов, миграционная политика, экономическая безопасность, иммиграционный поток, нелегальная иммиграция, теневая экономика.

Для России, являющейся страной-реципиентом на рынке трудовых ресурсов, вопросы трудовой иммиграции не теряют своей актуальности уже много лет. Начиная с 1975 года, наша страна занимает второе место в мире после США по количеству приезжих граждан, желающих найти работу¹. По официальным данным, в 2014 году на территории РФ только официально находилось 10,4 млн иммигрантов, основными поставщиками которых являются такие страны, как Украина (2,6 млн чел), Узбекистан (2,3 млн чел), Таджикистан (1,1 млн чел), Азербайджан (0,6 млн чел), Молдавия (0,59 млн чел), Казахстан (0,58 млн чел), Киргизия (0,55 млн чел), Армения

(0,51 млн чел), Беларусь (0,5 млн чел), Китай (0,27 млн чел), Германия (0,24 млн чел). При этом по оценкам экспертов одновременно на территории России находится примерно такое же количество нелегальных иммигрантов².

Оценивая социально-экономическое состояние страны, нельзя не учитывать влияние иммиграции на состояние экономической безопасности России, проявляющееся разнонаправлено. Оценка такого влияния имеет большое значение для совершенствования и реализации государственной политики в сфере миграции.

Негативное влияние неконтролируемого иммиграционного процесса на экономичес-

кую безопасность государства проявляется в следующем:

- отток капитала из страны, а также неконтролируемый со стороны государства характер этого явления. По официальным данным, в период с 2007 по 2013 год количество денег, переведенных из России в другие страны, выросло с 8,6 до 21 миллиарда долларов в год. Эти денежные переводы трудовых иммигрантов формируют до 50% ВВП Таджикистана, 30% ВВП Киргизии, 25% ВВП Молдавии, 8% ВВП Украины и Грузии.
- низкая квалификация трудовых иммигрантов приводит к тому, что конечный продукт, производимый ими в России, отличается низким качеством и неконкурентоспособностью;
- невосприимчивость трудовых иммигрантов к инновациям, крайне низкий потенциал научно-технического развития приезжих трудовых ресурсов в сочетании с «вытеснением» собственной квалифицированной рабочей силы с рынка труда приводит к снижению темпов инновационного развития экономики России;
- скопление иммигрантов на территориях трудоизбыточных регионов создает напряжение на рынке труда среди самих иммигрантов. Вследствие интенсивного иммиграционного процесса произошло искусственное удешевление ряда профессий, которые, в свою очередь, приобрели исключительно этнический характер и потеряли привлекательность для коренного населения страны;
- массовый отток трудовых ресурсов с территорий выбытия может спровоцировать спад производства в отдельных отраслях экономики;
- большое количество нелегальных иммигрантов на территории России негативно влияет не только на экономику региона, подпитывая теневой сектор, но и на социальную сферу, усиливая социальное напряжение, связанное с ухудшением криминогенной обстановки, а также активизацией деятельности этнических диаспор.

Одновременно существует и вторая сторона трудовой иммиграции. Например, иммиграция прямо способствует ускорению роста такого макроэкономического показателя, как ВВП страны. В диссертационном исследовании Кинасовой Е.Д.³, посвященном анализу влияния иммиграции на экономическую безопасность России, рассчитан коэффициент корреляции между численностью иммигрантов и ВВП России, в результате чего получен коэффициент близкий к 1, что свидетельствует о прямой взаимозависимости этих показателей.

Кроме того, трудовая иммиграция, а именно легальные ее формы, способствуют пополнению бюджета страны. Так, введенная в 2010 году патентная система для трудовых иммигрантов, позволяющая работать у физических лиц, положительно повлияла на состояние рынка труда иностранных граждан. По данным Федеральной миграционной службы России, из «тени» было выведено порядка 6 млн трудовых иммигрантов, что позволило пополнить бюджет Российской Федерации на 36 млрд рублей. Такой положительный эффект сложился благодаря доступности и простоте патентной системы.

Объективность существования миграционных процессов в условиях нарастающей глобализации мировой экономики приводит к пониманию того, что процесс иммиграции, как и любое социально-экономическое явление, нуждается в управлении им. Количество прибывающих трудовых иммигрантов должно, во-первых, быть соразмерно потребностям страны в трудовых ресурсах. Во-вторых, регулирование иммиграционного потока должно опираться на оптимальные и пороговые значения количества иммигрантов для России. Наконец, основная задача государства по управлению иммиграционным потоком – это обеспечение и поддержание оптимального уровня экономической безопасности страны.

Учитывая разнонаправленность влияния иммиграционных процессов на экономическое состояние страны перед государством возникает сложная задача по обеспечению экономической безопасности и эффективности экономики в условиях, когда имеет место одновременное воздействие как негативных (усиление оттока капитала и рост уровня

преступности), так и благоприятных факторов (рост ВВП и доходной части бюджета). В связи с этим, возникает необходимость расчета оптимального количества численности трудовых иммигрантов, при котором достигается наилучшее состояние экономической системы страны-реципиента.

По мнению ряда исследователей данной проблемы, система управления иммиграционным процессом, которая учитывала бы факторы влияния на экономическую безопасность государства, еще не сформирована. Государственная миграционная политика, проводимая в настоящее время, направлена на сопровождение процесса иммиграции и, прежде всего, на обеспечение законности нахождения иммигрантов на территории России.

Однако в некоторых исследованиях можно найти примеры расчета количества иммигрантов, при котором достигается оптимальный уровень экономической безопасности страны. Так, в диссертационном исследовании Кинасовой Е.Д. предложен такой показатель, как совокупный индикатор иммиграционной емкости экономики принимающего государства. Данный индикатор не что иное, как функция зависимости ряда показателей экономической безопасности от численности иммигрантов, максимальное значение которого является критерием достижения оптимального состояния экономики страны под воздействием иммиграционного потока. Данный индикатор учитывает в себе такие показатели экономической безопасности, как

объем ВВП в абсолютном и относительном выражении, количество преступлений на 100 тысяч населения, уровень вывоза капитала. Произведенные расчеты позволили автору сделать вывод о том, что на 2012 год оптимальное количество иммигрантов должно быть на уровне 23 млн иностранных граждан. Практическое значение данного совокупного индикатора определяется возможностью его использования для расчета оптимального количества иммигрантов для удовлетворения потребностей в трудовых ресурсах страны-реципиента.

Подводя итог, следует отметить, что иммиграция является не просто фактором влияния на экономическую безопасность государства, но и процессом, который, с одной стороны, может быть угрозой экономики страны при слабости мер государственного управления им, а, с другой стороны, может быть полноценным фактором производства при обоснованном и грамотном подходе к его регулированию.

Kinasova E. D. Immigration and economic security of Russia// Diss. on competition. art candidate. Econ.Sciences. M., 2013. 197 with

¹ <https://ru.wikipedia.org>

² Официальные данные ФМС России на 05.11.2014 года

³ *Кинасова Е.Д.* Иммиграция и экономическая безопасность России: Дисс. ... канд. экон. наук. М., 2013.

VERONIKA KLEMENTIEVA,
adjunct, Department of Constitutional and Municipal Law,
Moscow university of the Ministry of Internal Affairs of Russia
named by V. Ya. Kikot

FEATURES OF THE MIGRATION OF HIGHLY QUALIFIED SPECIALISTS AS ONE OF THE FACTORS AFFECTING THE NATIONAL SECURITY OF THE COUNTRY

Annotation. *The article considers the problem of intellectual migration, raises the issues of correlation of intellectual security, intellectual property protection and intellectual migration, the features of intellectual migration from the perspective of national security.*

Keywords: *intellectual migration, intellectual property, intellectual security, protection of rights, national security.*

ВЕРОНИКА СЕРГЕЕВНА КЛЕМЕНТЬЕВА,
адъюнкт кафедры конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail: kikinjushka@mail.ru

ОСОБЕННОСТИ МИГРАЦИИ ВЫСОКОКВАЛИФИЦИРОВАННЫХ СПЕЦИАЛИСТОВ, КАК ОДИН ИЗ ФАКТОРОВ, ВЛИЯЮЩИХ НА НАЦИОНАЛЬНУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ СТРАНЫ

Аннотация. *В статье рассмотрена проблема интеллектуальной миграции, затронуты вопросы соотношения интеллектуальной безопасности, защиты интеллектуальной собственности и интеллектуальной миграции, рассмотрены особенности интеллектуальной миграции с точки зрения национальной безопасности.*

Ключевые слова: *интеллектуальная миграция, интеллектуальная собственность, интеллектуальная безопасность, защита прав, национальная безопасность.*

Миграцию населения принято рассматривать в узком и широком смысле. В узком смысле миграция населения — законченный вид территориального перемещения, завершающийся сменой постоянного места жительства, в буквальном смысле означает «переселение». Под миграцией населения в широком значении слова понимают любое территориальное перемещение, осуществляющееся между разными населёнными пунктами одной или нескольких административно-территориальных единиц независимо от продолжительности, регулярности и целевой направленности.

Понятие «интеллектуальная миграция» также имеет различные трактовки. В расширенном понимании под упомянутым терми-

ном подразумевается территориальное перемещение не только научно-технических кадров, но и творческой интеллигенции. В данной статье мы будем рассматривать указанное явление также и в расширенном толковании, в соответствии с которым интеллектуальная миграция являет собой комплекс миграционных потоков высококвалифицированных специалистов, работающих более одного года за границей.

Проблему интеллектуальной миграции в современных условиях следует рассматривать в качестве ключевой в сфере интеллектуальной безопасности как одной из важнейших составляющих системы национальной безопасности. Процесс становления информационного общества в современный период, раз-

вития цифровых технологий, инновационной экономики в целом невозможен без решения задач по сокращению интеллектуальной эмиграции.

Возрастающее значение интеллектуального потенциала страны в условиях глобализации в конце XX — начале XXI века по существу обусловило интеллектуальную миграцию как существенный фактор, влияющий на темпы и устойчивость социально-экономического развития любого государства, а также его безопасности в целом.

В основном причины миграции технической и творческой интеллигенции и неквалифицированной рабочей силы схожи. Интеллектуальная и творческая элита меняет место жительства в поисках лучшего материального обеспечения, новых перспектив, а также возможностей реализации гражданских прав и демократических свобод¹. Кроме того, в качестве причин интеллектуальной миграции, наряду с общими проблемами в экономической сфере, в том числе в области финансирования науки, можно выделить несовершенство миграционного законодательства, отсутствие эффективной системы охраны интеллектуальной собственности, а также основных прав и свобод человека в кибернетическом пространстве².

Немаловажным фактором являются противоречия между нормами российского и международного права по охране и использованию результатов интеллектуальной деятельности, что активно обсуждается в научной литературе³. К сожалению, до настоящего времени российская и международная юридическая практика по-разному воспринимает интеллектуальную собственность как совокупность прав на результаты интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации, что в свою очередь порождает возможность использования плодов творческого труда российских граждан в иных странах без их согласия и финансовых обязательств по отношению к авторам произведений⁴.

Кроме того, ввиду недостатка эффективных мер защиты интеллектуальной собственности на территории нашей страны отмечается высокий уровень нарушения прав авторов, особенно связанных с производством и распространением аудио- и видеопродукции, а также компьютерных программ, что нега-

тивно сказывается на перспективах развития данной сферы деятельности. Нередко представители творческих профессий вынуждены по этой причине созидать за рубежом.

С целью преодоления разногласий в национальной и международной юридической практике вследствие территориального характера изобретательского права в настоящее время активно развивается институт заключения интернациональных соглашений, конвенций, договоров о взаимном признании и охране прав на интеллектуальную собственность, а также создаются международные организации по охране интеллектуальной собственности.

Однако серьезной проблемой до сих пор остается охрана авторских прав в киберпространстве в целом, и в сети Интернет в частности, ввиду специфичности информационной среды. В современном представлении понятие киберпространства не тождественно понятию интернета. Киберпространство составляют многочисленные отдельные сети, в их числе разнообразные составляющие, как-то: опорные, региональные компьютерные сети, узлы и разбросанные по всему миру веб-серверы, а также информационные посредники, такие как: сервис-провайдеры, хост-провайдеры, регистраторы доменных имен и др. Киберпространство может интегрировать различные узлы, сети, например обычную телефонию, спутниковую, выделенные линии цифровой связи, специализированные ведомственные сети и иные⁵. Поскольку киберпространство — особая территория, не признающая географических границ, его транснациональный характер затрудняет применение законов, действующих на отдельных государственных территориях. Ввиду специфичности информационного глобального пространства разрывается связь между юридически значимым виртуальным явлением и физическим месторасположением. Это означает, что сайт, на котором размещена информация, обнародовавший ее субъект и лица, чьи права и интересы затрагивает данная информация, могут находиться в разных странах. Для устранения сложностей в процессе безошибочного определения, под юрисдикцией какой страны будет находиться деятельность каждой из сторон и требованиями каких законов следует руководствоваться

ся в каждом конкретном случае, еще многое предстоит сделать⁶.

Кроме международных актов, которые в целом носят больше рекомендательный характер для интегрирования в национальную систему права, необходимы изменения в отечественном законодательстве. В литературе высказывались различные мнения по совершенствованию российского законодательства⁷. Бесспорной представляется необходимость принятия мер по государственному стимулированию создания и использования объектов интеллектуальной собственности, установлению авторам и хозяйствующим субъектам, их использующим, льготных условий налогообложения и кредитования, предоставлению им иных льгот⁸.

По вопросу степени участия государства в сфере регулирования интеллектуальной эмиграции среди ученых нет единого мнения⁹. Выделим три основных подхода, предполагающих: активное регулирование, государственное невмешательство и четкое согласование эмиграционного и иммиграционного законодательства. Последний представляется наиболее перспективным на пути обеспечения интересов национальной безопасности.

В целях содействия устойчивому росту экономики, социальному и демографическому развитию, защите национальных интересов нашей страны в 2012 году была утверждена Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года.

Концепция разработана в соответствии с Конституцией РФ, соответствует общепризнанным принципам и нормам международного права, учитывает отечественный и международный опыт в сфере управления миграционными процессами. Концепция является основой для конструктивного взаимодействия органов государственной власти, местного самоуправления, институтов гражданского общества.

Согласно Концепции, в сфере организации миграционных процессов государство берет курс на привлечение не физической, а интеллектуальной иностранной силы. Подобные меры, безусловно, способны влиять не только на мировой рейтинг России, но и, правда в перспективе, уменьшить миграци-

онное сальдо в области интеллектуальной миграции¹⁰. К сожалению, нельзя констатировать существенное увеличение потока высококвалифицированных иностранных специалистов в Россию за последние несколько лет, но в то же время он и не может быть сопоставим с масштабом трудовой миграции. Ценные специалисты — всегда «штучный товар». Здесь важно понимать важность создания благоприятных условий для привлечения научной, технической, творческой элиты в наиболее важных для России сферах деятельности на современном этапе, причем в масштабах, не превышающих уровень здоровой конкуренции для национального рынка труда.

Исследователи отмечают ряд факторов, влияющих на миграционный прирост населения, в том числе интеллектуальную миграцию:

1. Активная международная маркетинговая деятельность высших учебных заведений по привлечению иностранных граждан с целью обучения, профессиональной переподготовки.

2. Возрастающий интерес к деятельности российских научных сообществ, к проводимым форумам и съездам международного уровня.

3. Качество жизни должно быть выше, чем в территории предыдущего проживания мигрантов, в основном благодаря совокупности экономических и социальных условий.

4. Возможность обустройства переселенцев за счет удовлетворения потребности в продовольствии и возможности быстрого получения жилья (в том числе вследствие ценовой доступности), особенно в сельской местности.

5. Возможность быстрой адаптации мигрантов на территории и их интеграция в современную общественно-политическую и экономическую жизнь страны вследствие высокого уровня культурного развития регионов и гражданского общества (наличие общественных организаций, в том числе национально-этнического характера).

6. Применение Росстатом новых прогрессивных методик регистрации прибывших и выбывших мигрантов¹¹.

Говоря об эмиграции технической, научной и творческой элиты, не следует забывать

о молодежи, обучающейся в высших учебных заведениях за границей, которая является собой предэлиту, представляющую немалый интерес для иностранного работодателя. За последние годы количество молодых людей, уезжающих обучаться в иностранных вузах, увеличилось. Наиболее способные выпускники вузов нередко остаются работать за рубежом, что не обогащает российский кадровый потенциал.

В свою очередь, исследователи отмечают возросшую активность стран третьего мира в привлечении ученых, в том числе молодых, которые, в отличие, например от США и Германии, нуждаются в научных кадрах не только высшей, но и средней квалификации. Заметим, что для Китая особый интерес представляет профессорско-преподавательский состав; для Ирана и Ирака — ученые-ядерщики, химики, биологи; Индия, ОАЭ, Пакистан нуждаются, прежде всего, в специалистах по адаптации новейших технологий.

Интересно отметить, что в настоящее время на мировом рынке тружеников научной сферы наблюдается противоречивая тенденция, определяющая особенность современного рынка труда высококвалифицированной рабочей силы. Миграционный поток высококвалифицированных специалистов из развивающихся государств в развитые страны сопоставим с потоком интеллектуальной элиты из развитых стран в развивающиеся.

Говоря об особенностях интеллектуальной миграции, подчеркнем, что спрос на мировом рынке интеллектуальных кадров довольно избирателен. Особенно высока потребность в элитных ученых и талантливых молодых специалистах. Научные работники средней квалификации на Западе практически не востребованы. Кроме того, сфера деятельности тоже имеет немаловажное значение. Так, представляют наибольший интерес такие области, как физика, математика, вычислительная техника, биология, химия, медицина, космические исследования.

Экономические и политические последствия миграции высококвалифицированных специалистов, научной и творческой интеллигенции и миграции неквалифицированной рабочей силы имеют существенные различия. Если отъезд неквалифицированных рабочих за рубеж снижает в стране-доноре уровень

безработицы и позволяет пополнить экономику своей страны валютными вливаниями в виде заработанных за границей средств, то с эмиграцией интеллектуальной элиты и квалифицированных специалистов картина совсем иная. В этом случае страна-донор несет существенные потери. Здесь уже речь идет и о затраченных средствах на подготовку кадров, и об уроне, нанесенном культурному, научному и творческому потенциалу, и, как следствие, темпу и уровню развития науки, культуры и экономики в целом.

Заметим, что в настоящее время в условиях введенных санкций в отношении России, как отмечает директор по исследованиям HeadHunter Глеб Лебедев, некоторые иностранные компании начинают массовые сокращения российских специалистов из офисов за рубежом. В первую очередь это заметно в нефтяной промышленности и в машиностроении. При уменьшении или ликвидации сегмента рынка сбыта глобальное сокращение сотрудников, его обслуживающих, — явление, к сожалению, закономерное. Но тут важно понимать, что вернувшиеся в Россию высококвалифицированные специалисты с опытом работы за рубежом могут быть чрезвычайно полезны на национальном рынке труда. Таким образом, при грамотном подходе нежелательные последствия введенных с прошлого года западными странами экономических санкций в отношении нашего государства можно существенно уменьшить и тем самым благоприятно повлиять на миграционную ситуацию в целом.

Строго говоря, интеллектуальную миграцию нельзя назвать абсолютно негативным явлением для безопасности страны, но лишь пока она не достигла критического уровня. Утечка лучших умов за рубеж может грозить для государства потерей мирового престижа в области науки и техники, стратегической активности, торможением социально-экономического развития, падением культурного уровня населения и многим другим. Приток интеллектуальной элиты способствует повышению национальной безопасности страны как посредством ускорения экономического роста, так и обеспечения военного преимущества. В связи с этим в развитых странах в свое время были приняты соответствующие меры для увеличения уровня интеллектуаль-

ной иммиграции. В целях снижения уровня негативных последствий в странах-донорах необходимо проведение целого ряда мер. К сожалению, на сегодняшний день в России остро стоит вопрос о разработке комплексной системы регулирования национального рынка труда с учетом международных тенденций, чтобы избежать возможного падения качества.

Исследователями неоднократно отмечалась необходимость создания законодательно-нормативной базы, способной обеспечить социальную защиту трудящихся мигрантов и их реэмиграцию¹². Наряду с этим, необходимо совершенствование системы охраны и защиты права интеллектуальной собственности и разработка механизмов развития инновационного потенциала и науки.

¹ The Constitution of the Russian Federation (as amended on 21.07.2014) // collected legislation of the Russian Federation. 04.08.2014, No. 31, art 4398. <http://www.pravo.dov.ru>, Zubov I.N., Vasilevich G.A., Khazov E.N., Prudnikov A.S., Constitutional law of foreign countries. Textbook M.: Uniti-DANA, 2013. Igor Zubov, Khazov E.N., Eliashvili N. Etc., Baguette A.M., Belonovsky V.N., Ovelook A.M., of Opalev, A. A., Mironov A.L., Bulavin, S. P., and S.A. Egorov, E.Y. Zinchenko, Prudnikov A.S., Pavlov E.A., Constitutional law of Russia. Tutorial (for bachelors) 7-edition. M.: UNITY-DANA, 2015. Khazov E.N. Constitutional guarantees of rights and freedoms of man and citizen in Russia theoretical foundations and problems of implementation. Author's abstract on competition of a scientific degree of the doctor of juridical Sciences/ Moscow University of the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation. Moscow 2011. Khazov E.H. the Concept and essence of the constitutional guarantees of the rights and freedoms of man and citizen // Education. Science. Scientific personnel. 2011. No. 3. S. 17–21. Khazov E.N. Economic guarantees in the system of constitutional guarantees of rights and freedoms of man and citizen law and Economics. Twenty-first century..2010. No. 1 (January-March), Khazov E.N. The implementation of the constitutional guarantees of the rights and freedoms of man and citizen in the activities of law enforcement agencies law and Economics. Twenty-first century..2010. No. 1 (January-March). Khazov E.N. The rights and freedoms of man and citizen, compliance, conservation, protection and the role of local governments in their implementation of the // Actual problems of theory and practice of local self-government development in Russia: Collection of articles for faculty, adjuncts, graduate students, doctoral candidates and applicants – M.: Moscow University of the MIA of Russia, 2014. S. 123.

² Sarkysyan B.V. The issues of protection of intellectual property rights and migration // journal of Russian entrepreneurship. 2012. № 24 (222). С. 114.

³ Mirskih I. Yu., Loginova other words, the contradictions

of international law and law of the Russian Federation in the sphere of protection of intellectual property // Perm University Herald. Legal science. 2010. No. 3. P. 128–132.

⁴ See: Intellectual property: from creation to use in innovation activities of enterprises / ed. by I.A. Bliznets, E.V. Koroleva, B.P. Simonov. “ M.: ROS.GOS. int-t intellect. property, 2010. – 120 p.

⁵ “Features of cyberspace that affect the concept of development of information law”/ http://life-prog.ru/1_46594_osobennosti-kiberprostranstva-kotorie-vozdeystvuyut-na-kontseptsiiu-razvitiya-informatsionnogo-prava.html

⁶ Cm. Klementyev, V.S. On some peculiarities of the ratio of cyberspace and the legal reality//scientific notes of Orel state University. No. 6. 2015. S. 25.

⁷ See: . Mingaleva Zh. A. On the formation of the legal framework in the field of innovation and intellectual activity // Bulletin of Perm state University. Legal science. 2010. No. 4. P. 122–126.

⁸ See: Migration policies. Problems, searches, decisions: proceedings of the International youth conference / ed. by G.A. Barysheva. Tomsk Polytechnic University. Tomsk: Publishing house of Tomsk Polytechnic University, 2012. S. 100.

⁹ Kharlamov S.O. Immigration control in the system functions of the organs of internal Affairs of Russia.: dis... candidate. the faculty of law. Sciences. M., 2002. P. 93.

¹⁰ See: Bormotova T. The formation of civil society and the state regulation of migration processes // Man and labor. 2012. No. 7. P. 88–102.

¹¹ Barysheva G.A. Migration policy of the state migration policies. Problems, searches, decisions: scientific-methodical materials of the international youth conference / ed. by O.J. Root, E.A. Taran; Tomsk Polytechnic University. Tomsk: Publishing house of Tomsk Polytechnic University, 2012. S. 9.

¹² See: Ushkalov, I. G., Malakha I.A. Brain drain: causes, extent, and consequences / ROS. Acad. Sciences, Inst. of Intern. Econ. and watered. issled. and others. M.: editorial URSS, 1999.

¹ Конституция Российской Федерации (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 04.08.2014, № 31, ст. 4398. <http://www.pravo.dov.ru>, Zubov I.N., Василевич Г.А., Хазов Е.Н., Прудников А.С., Конституционное право зарубежных стран. Учебник М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. Zubov I.N., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д., Багет А.М., Белоновский В.Н., Освелюк А.М., Опалева А.А., Миронов А.Л., Булавин С.П., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Прудников А.С., Павлов Е.А., Конституционное право России. Учебник (для бакалавров) 7-издание М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России теоретические основы и проблемы реализации. Автореферат на соискании ученой степени доктора юридических наук/ Московский университет МВД Российской Федерации. Москва 2011. Хазов Е.Н. Понятие и сущность конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина //Образ-

вание. Наука. Научные кадры. 2011. № 3. С. 17—21., Хазов Е.Н. Экономические гарантии в системе конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина Экономика и право. XXI век..2010. № 1 (январь-март), Хазов Е.Н. Реализация конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина в деятельности правоохранительных органов Экономика и право. XXI век..2010. № 1 (январь-март). Хазов Е.Н. Права и свободы человека и гражданина, их соблюдение, охрана, защита и роль органов местного самоуправления в их реализации // Актуальные вопросы теории и практики развития местного самоуправления в России: Сборник статей профессорско-преподавательского состава, адъюнктов, аспирантов, докторантов и соискателей. М.: Московский университет МВД России, 2014. С. 123.

² Сарксян В.Б. Вопросы защиты прав интеллектуальной собственности и миграции населения // Российское предпринимательство. 2012. № 24 (222). С. 114.

³ Мирских И.Ю., Логинова Т.Е. О противоречиях норм международного права и права Российской Федерации в сфере охраны интеллектуальной собственности // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2010. № 3. С. 128"132.

⁴ См.: Интеллектуальная собственность: от создания до использования в инновационной деятельности предприятий / под общ. ред. И.А. Близнаца, Е.В. Королевой, Б.П. Симонова. " М.: Рос.гос. инт-т интеллектуальной собственности, 2010.

⁵ «Особенности киберпространства, которые воздействуют на концепцию развития информационного права» // [http://life-prog.ru/1_46594_osobennosti-kiberprostranstva-kotokie-vozdeystvuyut-na-kontseptsiyu-](http://life-prog.ru/1_46594_osobennosti-kiberprostranstva-kotokie-vozdeystvuyut-na-kontseptsiyu-razvitiya-informatsionnogo-prava.html)

[razvitiya-informatsionnogo-prava.html](http://life-prog.ru/1_46594_osobennosti-kiberprostranstva-kotokie-vozdeystvuyut-na-kontseptsiyu-razvitiya-informatsionnogo-prava.html)

⁶ См. Клементьева В.С. О некоторых особенностях соотношения кибернетического пространства и правовой реальности//Ученые записки Орловского государственного университета. № 6. 2015. С. 25.

⁷ См.: . Мингалева Ж.А. О формировании правового поля в области инновационной и интеллектуальной деятельности // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2010. № 4. С. 122"126.

⁸ См.: Особенности миграционной политики. Проблемы, поиски, решения: сборник научных трудов Международной молодежной конференции / Под ред. Г.А. Барышевой. Томский политехнический университет. Томск: Изд-во Томского политехнического университета, 2012. С. 100.

⁹ Харламов С.О. Иммиграционный контроль в системе функций органов внутренних дел России.: дис... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 93.

¹⁰ См.: Бормотова Т. Формирование гражданского общества и государственное регулирование миграционных процессов // Человек и труд. 2012. № 7. С. 88—102.

¹¹ Барышева Г.А. Миграционная политика государства // Особенности миграционной политики. Проблемы, поиски, решения: научно-методические материалы международной молодежной конференции / Под ред. О.Ю. Корневой, Е.А. Таран; Томский политехнический университет. Томск: Изд-во Томского политехнического университета, 2012. С. 9.

¹² См.: Ушкалов И.Г., Малаха И.А. Утечка умов: причины, масштабы, последствия / Рос. акад. наук, Ин-т междунар. экон. и полит. исслед. и др. М.: Эдиториал УРСС, 1999.

УДК 342

DENIS ARTAMONOV,
adjunct LABILITY and NC Mohs MVD estates V.J. Kikot

YURI VOZNYAK,
applicant by the Department of constitutional
and municipal law Mohs MVD estates V.J. Kikot

SERGEY ZHESTYANNIKOV,
Director of the Department of the Federal Migration
Service for Vologda Region

IMMIGRATION PROCESSES, THEIR ROLE AND IMPORTANCE FOR MODERN RUSSIAN SOCIETY

Annotation. *The article describes the immigration processes taking place in Russian society on the example of the FMS in the Vologda region in the implementation of projects that contribute to the adaptation and integration of migrant workers. The article also contains recommendations for improving the effectiveness of the implementation of the state migration policy towards foreign workers.*

Keywords: *foreign workers, foreign workers, labour migration, integration and adaptation of migrants.*

ДЕНИС ВЛАДИМИРОВИЧ АРТАМОНОВ,
адъюнкт ФПНП и НК МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя

ЮРИЙ СЕРГЕЕВИЧ ВОЗНЯК,
соискатель по кафедре конституционного и муниципального права
МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя

СЕРГЕЙ ГЕННАДЬЕВИЧ ЖЕСТЯННИКОВ,
начальник УФМС России по Вологодской области

ИММИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ ИХ РОЛЬ И ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА

Аннотация. *В статье изложены иммиграционные процессы происходящие в Российском обществе на примере опыта работы УФМС по Вологодской области в реализации проектов, способствующих адаптации и интеграции трудовых мигрантов. Статья также содержит рекомендации по повышению эффективности реализации государственной миграционной политики в отношении иностранных работников.*

Ключевые слова: *иностранцы работники, иностранная рабочая сила трудовая миграция, интеграция и адаптация трудовых мигрантов.*

Иммиграционные процессы в России важны не только для стабилизации демографической ситуации в стране и восполнения естественной убыли населения, но также и для развития национальной экономики. Эта идея является одной из главных в «Концепции государственной миг-

рационной политики Российской Федерации на период до 2025 года» (далее — «Концепция»), определяющей основные направления миграционной политики в РФ на ближайшие десять лет.

В частности, в тексте «Концепции» говорится: «привлечение иностранных работни-

ков по приоритетным профессионально-квалификационным группам в соответствии с потребностями российской экономики является необходимостью для ее дальнейшего поступательного развития»¹.

В то же время основная масса трудовых мигрантов — а это в первую очередь граждане бывших союзных республик — обладает недостаточным уровнем образования, знания русского языка и профессионально-квалификационной подготовки, что может приводить к их слабой социализации в российском обществе и нарушению ими законодательства, в том числе правил осуществления трудовой деятельности.

Таким образом, иммиграционная ситуация, сложившаяся на сегодняшний день на территории Российской Федерации, ставит перед органами государственной власти (в том числе перед Федеральной миграционной службой) и их региональными подразделениями ряд приоритетных задач, обозначенных в «Концепции». Эти задачи, в частности, касаются создания эффективного механизма адаптации и интеграции иностранных граждан в российское общество: изучения ими русского языка и социокультурных особенностей принимающей территории, изучения миграционного законодательства, повышения квалификации и переподготовки трудовых мигрантов.

Особую актуальность указанные задачи имеют в связи с требованиями, установленными федеральным законодательством. Уже сегодня в соответствии с пунктом 8.2 статьи 13.1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ² иностранные граждане, осуществляющие трудовую деятельность на территории России в сферах ЖКХ, розничной торговли или бытового обслуживания, обязаны документально подтверждать владение русским языком на уровне не ниже базового.

В ближайшее время эти требования будут усилены. В соответствии с планом³ мероприятий по реализации в 2012—2015 годах «Концепции», а также Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 602 «Об обеспечении межнационального согласия»⁴ принят Федеральный закон от 20.04.2014 г. № 74-ФЗ⁵, положения которого требуют от каждого иностранного гражданина с 1 января 2015 года подтверждать вла-

дение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации при обращении за получением разрешения на временное проживание, вида на жительство, разрешения на работу либо патента. Подтверждающим документом является, в том числе, сертификат государственного образца, выдаваемый по результатам тестирования.⁶

Между тем, государственные программы, способствующие выполнению поставленных задач, по сути, отсутствуют, за исключением «Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом». В такой ситуации может быть полезен опыт УФМС России по Вологодской области, которое на протяжении нескольких лет осуществляет деятельность по адаптации и интеграции иностранцев в российское общество.

Тенденции в миграционных процессах, характерные для России в целом, справедливо и для Вологодской области. Внешняя миграция в регионе носит в первую очередь трудовой характер и обусловлена привлечением иностранных граждан в производственную сферу на территории Вологодской области.

В 2013 г. на территорию Вологодской области въехало 33 266 иностранцев, за 11 месяцев 2014 г. — 38 696 (за аналогичный период 2013 года — 30 523). Больше половины из прибывших на территорию области мигрантов заявляют целью въезда трудовую деятельность. При этом на протяжении последних нескольких лет в регионе наблюдается стабильный рост числа именно трудовых мигрантов.

Если в 2010 году в Вологодскую область прибыло 6 099 мигрантов этой категории, то в 2011 — уже 11 144 мигранта, а в 2013 — 12 991 мигрант. В то же время число прибывающих иностранцев других категорий изменялось в указанный промежуток времени нестабильно — когда период роста сменялся периодом спада.

Наибольшее количество иностранных граждан, поставленных на миграционный учет Управлением ФМС России по Вологодской области — выходцы из республик бывшего Советского Союза: Узбекистана (25,6%),

Украины (18,4%), Таджикистана (7,8%), Армении (6,5%), Киргизии (6,1%), Азербайджана (5,8%), Белоруссии (4,9%). Они были заняты в строительстве (37%), обрабатывающих производствах (16,8%), сельском и лесном хозяйстве (15,9%), минимально — в сфере услуг.⁷

Значительное число трудовых мигрантов, приезжающих в Вологодскую область имеют невысокую профессионально-квалификационную подготовку и минимальные познания в русском языке. Эти обстоятельства зачастую не позволяют им адаптироваться к социокультурным особенностям Российской Федерации, соответствовать особенностям и потребностям её экономики, вследствие чего представители данной категории иностранцев с большой степенью вероятности пополняют маргинальные слои населения.

Чтобы минимизировать возникающие социальные риски, связанные с пребыванием (проживанием) иностранных граждан в Российской Федерации, на протяжении нескольких лет на территории региона систематически проводятся мероприятия по адаптации и интеграции мигрантов, включающие в себя следующие составляющие: языковую, социальную, культурную, правовую и профессиональную. Причем, профессиональная составляющая, связанная с получением трудовыми мигрантами востребованных рабочих специальностей, имеет для их успешной адаптации и интеграции не меньшее значение, чем языковая, социальная, культурная и правовая.

На трудовых мигрантов, в большинстве своем прибывающих в Российскую Федерацию на срок до 1 года (с 2015 г. — на срок до 2 лет) и не планирующих приобретать российское гражданство, направлены, в первую очередь, мероприятия по адаптации иностранных граждан, реализуемые УФМС России по Вологодской области совместно с ответственными организациями, образовательными учреждениями, а также работодателями.

Адаптация иностранных граждан, прибывших на территорию России с целью осуществления трудовой деятельности, — длительный и трудоемкий процесс, который на территории Вологодской области сопровождается различными подходами.

Основные из них:

1) организация адаптационных курсов на базе общественных объединений (например, Некоммерческого объединения «Фонд поддержки гражданских инициатив»);

2) организация адаптационных курсов на базе высших учебных заведений (Федеральных государственных бюджетных образовательных учреждений высшего профессионального образования «Череповецкий государственный университет» и «Вологодский государственный университет»);

3) организация адаптационных курсов на базе предприятий, использующих труд иностранных граждан.

Во всех случаях обучение проводится без привлечения бюджетных средств: за счет работодателей, использующих иностранную рабочую силу, как социально ответственного бизнеса, за счёт национально-культурных общественных объединений, а также за счёт самих иностранцев, изъявивших желание учиться. Участие некоммерческих организаций в обучении иностранных граждан возможно за счет государственных грантов (субсидий). В частности, «Порядок определения объема и предоставления субсидий социально ориентированным некоммерческим организациям», утвержденный постановлением Правительства Вологодской области от 23.12.2013 г. № 1360⁸, предусматривает такой вариант.

Учебный курс для мигрантов, прибывших из стран СНГ, состоит из нескольких дисциплин: русский язык, история, культура России и традиции коренного населения Российской Федерации, миграционное законодательство. Обучение проходит по программе А.В. Голубевой «Мы живем и работаем в России», общая продолжительность занятий — 60 часов. Всего с 2012 года обучение прошли порядка 250 иностранных граждан.

Наиболее эффективным подходом к адаптации мигрантов стало их обучение непосредственно на предприятиях, когда занятия проводятся без отрыва от производства. В этом случае учебные классы оборудуются либо в местах проживания, либо в производственных помещениях предприятий. Преподавание осуществляется дипломированным специалистом, имеющим право преподавания русского языка в национальной школе и вла-

деющим родным языком обучаемых. В начале курса проводится тестирование, в ходе которого определяется уровень владения мигрантами русским языком.

Вместе с тем, адаптация трудовых мигрантов, очевидно, не должна ограничиваться изучением русского языка, истории России и основ законодательства Российской Федерации. Важным условием решения задач по адаптации иностранных работников является совмещение адаптационных курсов с приобретением мигрантами востребованных на рынке труда рабочих специальностей.

С этой целью на территории Вологодской области реализуется новый проект — Центр профессиональной подготовки на базе деревообрабатывающего предприятия ОАО «Солдек» в г. Соколе. В рамках реализации проекта организована профессиональная подготовка трудовых мигрантов, работающих на предприятии. Теоретический курс в соответствии со всеми государственными стандартами им читают преподаватели Сокольского лесопромышленного техникума, а практическое освоение профессии происходит непосредственно на предприятии. Параллельно с профессиональным обучением мигранты изучают русский язык.

Особенностью такого подхода к обучению является то, что мигранты получают специальность, востребованную на конкретном предприятии, что отвечает как интересам работника, так и интересам его работодателя.

Центр профессиональной подготовки ОАО «Солдек» предоставляет иностранным работникам не только возможность обучаться и работать на предприятии, но и проживать в специально для этого оборудованных помещениях, где созданы все необходимые условия, начиная от спальных комнат и заканчивая зонами отдыха и компьютерным классом.

Обязанность трудовых мигрантов подтверждать с 1 января 2015 г. владение русским языком, знание истории России, а также основ законодательства Российской Федерации определяет актуальность дальнейшего развития форм и методов адаптации иностранных граждан.

По предварительным данным, минимальное количество иностранных граждан, кото-

рым потребуется дополнительное обучение в 2015 году, составляет на территории Вологодской области около 7 тыс. человек. В складывающейся ситуации необходимо применение новых моделей организации обучения, с учетом значительного количества обучающихся.

Помочь решить данную задачу и включить в образовательный процесс всех иностранных работников, пребывающих на территории региона, позволит, на наш взгляд, система дистанционного обучения с использованием интернет-коммуникаций.

29 сентября 2014 года в Вологодской области было проведено первое дистанционное занятие по русскому языку. Обучающиеся мигранты находились в г. Соколе, преподаватель вел занятие из аудитории Череповецкого государственного университета. Пробные занятия в дистанционной форме проведены также в поселке Шексна (кондитерская фабрика «АтАг») и г. Вологде (ООО «Вологодское мороженое»).

Однако если обязанность подтверждать владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации устанавливается для трудовых мигрантов законодательно (в противном случае, иностранный гражданин не сможет получить разрешительные документы для осуществления трудовой деятельности), то требование подтверждать уровень своей профессиональной квалификации для трудовых мигрантов законом на данный момент не предусмотрено.

В то же время около 55% трудовых мигрантов, пребывающих в Вологодской области, работают в строительной сфере и на обрабатывающих производствах, где от уровня квалификации работника зависит качество выпускаемой продукции.

Исходя из этого, очевидной кажется необходимость дополнительно мотивировать трудовых мигрантов и их работодателей к более активному включению в процессы повышения профессиональной квалификации и обучения востребованным рабочим специальностям.

Невозможно оставить без внимания важные изменения в систему привлечения иностранной рабочей силы, которые внесены подписанными Президентом Российской Феде-

рации 24 ноября 2014 г. Федеральным законом № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁹ и Федеральным законом № 368-ФЗ «О внесении изменений в статьи 226 и 227.1 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»¹⁰, поскольку отчасти они затрагивают и процессы адаптации иностранных работников в российское общество.

Федеральный закон от 24.11.2014 № 357-ФЗ позволяет отказаться с 2015 года от несовершенной системы квотирования. Он предполагает осуществление трудовой деятельности только по патентам самой массовой категорией иностранных работников — выходцами из государств с безвизовым порядком въезда.

Параллельно Федеральным законом от 24.11.2014 № 368-ФЗ устанавливается право регионов определять стоимость патента, что немаловажно. Таким образом, удалось сбалансировать применение административного и экономического рычагов воздействия на приток иностранной рабочей силы, устранив «перекося» в сторону административных методов.

Исходя из приобретённого за последние несколько лет опыта, а также современных законодательных реалий, УФМС России по Вологодской области в целях совершенствования механизма адаптации и интеграции мигрантов в российское общество предлагает.

1. Разработать и применять механизм обучения трудовых мигрантов русскому языку, истории России и основам законодательства Российской Федерации одновременно с приобретением ими профессии, востребованной на рынке труда. С целью оптимизации образовательного процесса использовать систему дистанционного обучения с применением интернет-технологий.

2. Для мотивации трудовых мигрантов и их работодателей к более активному включению в процессы повышения профессиональной квалификации и обучения востребованным рабочим специальностям увеличивать срок пребывания до 3 лет тем прибывшим в РФ в порядке, не требующем получения

визы, иностранным гражданам, которые прошли профессиональную подготовку в аккредитованных образовательных учреждениях на территории России.

Итак, иммиграционная ситуация, сложившаяся на сегодняшний день на территории Российской Федерации, ставит перед органами государственной власти (в том числе перед Федеральной миграционной службой) и их региональными подразделениями ряд задач, которые, в частности, касаются создания эффективного механизма адаптации и интеграции иностранных граждан в российское общество.

Считаем, что опыт УФМС России по Вологодской области, связанный с внедрением адаптационных проектов, направленных, прежде всего, на трудовых мигрантов, может быть использован другими территориальными органами ФМС России в своей работе. Предложения, касающиеся совершенствования порядка привлечения к трудовой деятельности иностранных работников, могут быть приняты к сведению органами государственной власти и должностными лицами, уполномоченными разрабатывать и утверждать нормативно-правовые акты, регламентирующие миграционные процессы на территории Российской Федерации.

¹ The concept of state migration policy of the Russian Federation for the period till 2025»/ <http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/07c/kgmp.pdf>.

² Federal law of 25.07.2002 N 115-FZ (as amended on 01.12.2014) «On legal status of foreign citizens in the Russian Federation»/ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156903/

³ «The plan of actions for implementation in 2012—2015 (first stage) the concept of state migration policy of the Russian Federation for the period up to 2025» (approved by order of the Chairman of the Government of the Russian Federation dated August 21, 2012 No. 1502-R) / http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/a89/pmrk_2012—2015.pdf

⁴ The decree of the President of the Russian Federation of 7 may 2012 № 602 «On ensuring interethnic accord»/ <http://www.rg.ru/2012/05/09/nacio-dok.html>

⁵ Federal law dated 20.04.2014, No. 74-FZ «On amending the Federal law «On legal status of foreign citizens in the Russian Federation»/ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161939/

⁶ In the Vologda region a license to conduct such test have three educational institutions. From: 01.09.2014 on 09.12.2014, the test for knowledge of the Russian language successfully completed 136 of migrant workers.

⁷ Test of Russian history and fundamentals of legislation of the Russian Federation in the specified period was not conducted due to the lack of test tasks.

⁸ The results of operations of the FMS of Russia in the Vologda region during the first 11 months of 2014. <http://www.Ufms35.ru>

⁹ The decree of the Government of the Vologda region from 23.12.2013 No. 1360 «On approval of the Procedure for determining the level and the provision of subsidies to socially oriented non-profit organizations»/<http://vologda-oblast.ru/dokumenty/all/20600/>

¹⁰ Federal law dated 24.11.2014 No. 357-FZ «On amending the Federal law «On legal status of foreign citizens in the Russian Federation» and certain legislative acts of the Russian Federation»/<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=LAW; n=171225>

¹¹ Federal law dated 24.11.2014 No. 368-FZ «On amendments to articles 226 and 227.1 of the Tax code of the Russian Federation»/<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi? req=doc; base=LAW; n=171240>

¹ «Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года»/<http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/07c/kgmp.pdf>.

² Федеральный закон от 25.07.2002 N 115-ФЗ (ред. от 01.12.2014) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»/http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156903/

³ «План мероприятий по реализации в 2012—2015 годах (первый этап) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» (утвержден распоряжением Председателя Правительства Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1502-р) /<http://www.fms.gov.ru/>

[upload/iblock/a89/pmrk_2012—2015.pdf](http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/a89/pmrk_2012—2015.pdf)

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 602 «Об обеспечении межнационального согласия»/<http://www.rg.ru/2012/05/09/nacio-dok.html>

⁵ Федеральный закон от 20.04.2014 г. № 74-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»»/http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161939/

⁶ В Вологодской области лицензию на проведение такого тестирования имеют три образовательных учреждения. С 01.09.2014 г. по 09.12.2014 г. тестирование на знание русского языка успешно прошли 136 трудовых мигрантов. Тестирования по истории России и основам законодательства Российской Федерации в указанный период не проводились ввиду отсутствия тестовых заданий.

⁷ Результаты деятельности УФМС России по Вологодской области за 11 месяцев 2014 года. <http://www.Ufms35.ru>

⁸ Постановление Правительства Вологодской области от 23.12.2013 г. № 1360 «Об утверждении Порядка определения объема и предоставления субсидий социально ориентированным некоммерческим организациям»/<http://vologda-oblast.ru/dokumenty/all/20600/>

⁹ Федеральный закон от 24.11.2014 № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»/<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi? req=doc; base=LAW; n=171225>

¹⁰ Федеральный закон от 24.11.2014 № 368-ФЗ «О внесении изменений в статьи 226 и 227.1 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»/<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi? req=doc; base=LAW; n=171240>

УДК 342

KONSTANTIN SAZN,

Senior lecturer of the chair of constitutional and international law
Academy of the Ministry of internal Affairs of the Republic of Belarus,
candidate of legal Sciences.

FEDOR DOROZHKO,

lecturer, Department of constitutional
and municipal law at Moscow University MWLD Russia
the name of V.J. Kikot

THE MAIN ACTIVITIES OF THE COMMONWEALTH OF INDEPENDENT STATES ON THE PROTECTION OF REFUGEES AND ASYLUM SEEKERS

Annotation. In article regional standards of protection of refugees and asylum-seekers within the Commonwealth of Independent States are considered. Provisions of international treaties in the sphere of granting an asylum and human rights are analyzed.

Key words: Commonwealth of Independent States, regional standards, protection of refugees, asylum.

КОНСТАНТИН ДМИТРИЕВИЧ САЗОН,

Старший преподаватель кафедры конституционного
и международного права Академии МВД Республики Беларусь,
кандидат юридических наук.
E-mail: Sazon259@tut.by

ФЕДОР ЛЕОНИДОВИЧ ДОРОЖКО,

преподаватель кафедры Конституционного
и муниципального права, Московского университета МВЛД России
имени В.Я. Кикотя

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СТРАН СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ ПО ЗАЩИТЕ БЕЖЕНЦЕВ И ЛИЦ, ИЩУЩИХ УБЕЖИЩЕ

Аннотация. В статье рассматриваются региональные стандарты защиты беженцев и лиц, ищущих убежище, в рамках Содружества Независимых Государств. Анализируются положения международных договоров в сфере предоставления убежища и прав человека.

Ключевые слова: Содружество Независимых Государств, региональные стандарты, защита беженцев, убежище.

Российская Федерация во все времена проводила много векторную внешнюю политику, следствием которой является членство и постоянное участие России в различных международных организациях, интеграционных объединениях и союзах. В числе таковых можно назвать Содружество Независимых Государств (СНГ), Совет Европы (СЕ), Организация Договора о коллективной безопасности (ОДБК), Европейско-Азиатский Экономический Союз (ЕврАзЭС), Шан-

хайская Организация Сотрудничества (ШОС), Таможенный союз (ТС).

Целью настоящей работы является рассмотрение региональных механизмов защиты прав беженцев и лиц, ищущих убежище на примере Содружества Независимых Государств. Интерес автора к данной проблеме обусловлен историческим опытом общего государственного строительства во времена Советского Союза, а также тенденциями

интеграционных процессов на постсоветском пространстве в настоящее время.

Бывшие государства СССР, подписав и ратифицировав Соглашение от 8 декабря 1991 года «О создании Содружества Независимых Государств», а также Протокол от 21 декабря 1991 года к указанному Соглашению, не только высказали стремление развивать свои отношения на основе взаимного признания и уважения государственного суверенитета, общепризнанных принципов и норм международного права, но и взяли на себя обязательство соблюдать общепризнанные международные нормы о правах человека и народов¹. В связи с этим в статье 7 Соглашения о создании СНГ были определены сфере совместной деятельности государств — участников, включавшие не только согласованную координацию внешнеполитической деятельности государств и сотрудничество в различных областях, но и совместное решение вопросов миграционной политики.

Одним из документов, принятым в рамках СНГ и направленным на регулирование общественных отношений в сфере миграции, является Соглашение от 24 сентября 1993 года «О помощи беженцам и вынужденным переселенцам» (далее — Соглашение). Отдельные авторы, рассматривая обстоятельства, предшествовавшие подписанию Соглашения, приходят к выводу, что оно (Соглашение — *прим. авт.*) стало долгожданной реакцией стран СНГ на сотрясающую их проблему вынужденной миграции и олицетворило собой попытку международно-правового регулирования данной проблемы с учетом региональных особенностей². В связи с этим при подписании Соглашения государства констатировали критическую ситуацию, сложившуюся в связи с ростом числа переселенцев и беженцев на территории бывшего Союза ССР, осознавая свою ответственность за судьбы испытывающих тяготы и лишения людей, и признавали необходимость оказания помощи беженцам и вынужденным переселенцам³.

Важнейшим положением Соглашения является закрепление на региональном уровне определения понятие беженец, под которым в соответствии со статьей 1 международного договора «признается лицо, которое, не являясь гражданином Стороны, предоставившей убежище, было вынуждено покинуть

место своего постоянного жительства на территории другой Стороны вследствие совершенного в отношении него или членов его семьи насилия или преследования в иных формах, либо реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, политических убеждений, а также принадлежности к определенной социальной группе в связи с вооруженными и межнациональными конфликтами». Отметим, что приведенное определение содержит более широкий перечень критериев, чем Конвенция ООН 1951 года о статусе беженцев⁴ (далее — Конвенция 1951 года), что, по мнению автора, является свидетельством не только учета особенностей миграционных процессов на постсоветском пространстве, но и попыткой создания правового механизма предоставления защиты тем категориям лиц, ищущих убежища, которые не подпадают под положения о включении, предусмотренные Конвенцией 1951 года.

Считаем обоснованным в рассматриваемом аспекте обратиться к практике Экономического суда СНГ, который в своем решении от 11 сентября 1996 года № С-1/14—96⁵ дал толкование термина «беженец» применительно к Соглашению о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 года. В своем решении Суд отметил, что для целей Соглашения лицо может быть признано беженцем, если оно удовлетворяет позитивным критериям, содержащимся в определении, при условии, что государство въезда и государство выезда должны быть участниками данного Соглашения. К таким критериям суд относит следующие требования:

1) лицо не должно является гражданином государства, предоставившего убежище (государства въезда);

2) лицо было вынуждено покинуть место своего постоянного жительства, находящееся на территории другого государства (государства выезда);

3) причиной, по которой лицо вынуждено покинуть государство, является совершенное насилие или преследование в иных формах, либо реальная опасность подвергнуться преследованию не только в отношении самого лица, но и членов его семьи по признакам расовой или национальной принадлежности,

вероисповедания, языка, политических убеждений, а также принадлежности к определенной социальной группе;

4) существует связь между совершением насилия или преследования, либо реальной опасностью подвергнуться преследованию с вооруженными и межнациональными конфликтами.

Суд также обратил внимание на то, что беженцем не может признаваться лицо, совершившее преступление против мира, человечности или другое умышленное уголовное преступление.

Принимая во внимание приведенную выше позицию Экономического суда СНГ, подчеркнем, что Соглашение расширяет перечень конвенционных признаков, находящихся в основании преследования лица, таких как раса, вероисповедание, политические убеждения и принадлежность к определенной социальной группе наряду, дополняя их признаками национальной принадлежности и языка.

Вместе с тем считаем, что буквальное толкование определения понятия «беженец», содержащегося в статье 1 Соглашения, позволяет не согласиться с судебным толкованием данной дефиниции. По мнению автора, анализ правового содержания рассматриваемой нормы предполагает выделение двух групп лиц, которые могут быть признаны беженцами по основаниям, предусмотренным Соглашением. К первой группе следует отнести лиц, которые были вынуждены покинуть место своего постоянного жительства вследствие совершенного в отношении него или членов его семьи насилия или преследования в иных формах. Ко второй группе — лиц, покинувших место жительства по причине реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, политических убеждений, а также принадлежности к определенной социальной группе в связи с вооруженными и межнациональными конфликтами.

Считаем, что возможность предоставления лицу статуса беженца лицам первой группы зависит только имевшего место совершенного факта преследования лица или членов его семьи. Представляется, что в данном случае не требуется установление взаимосвязи между фактом совершенного насилия или преследования в иных формах и вооруженным и межнациональным конфликтом. В противном

случае наличие подобного требования следует рассматривать как противоречащее положениям Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 года, где признание лица беженцем в силу наличие вполне обоснованных опасений преследования основано на конвенционных признаках лица и не зависит от наличия обстановки конфликта любого характера, в том числе вооруженного. Следовательно, отсутствие каких-либо дополнительных критериев применительно к возможности признания беженцами лиц рассматриваемой группы, должно рассматриваться как признание государствами-участниками Содружества необходимости защиты личности от любого насилия. При этом обращаем внимание на то, что Соглашение определяет насилие как форму преследования, что, на наш взгляд, призвано придать этому краеугольному понятию некоторое нормативное содержание. Кроме того, возможность предоставления статуса беженца лицу в результате преследования членов его семьи говорит о признании важнейшего принципа единства семьи.

Обращаясь ко второй группе лиц, которые в соответствии с Соглашением признаются беженцами, отметим, что предложенный подход в целом повторяет концепцию предоставления статуса беженца, закрепленную в Конвенции 1951 года, дополняя ее положениями о признании лица беженцев, если преследования по указанным в Соглашении признакам имеют место в связи с вооруженными и межнациональными конфликтами.

Обращаем внимание, что упоминавшееся судебное толкование термина «беженец», по нашему мнению, учитывает лишь обстоятельства, необходимые для признания лица беженцем, которые содержатся во второй части определения статьи 1 Соглашения. Еще раз подчеркнем, что отнесение к позитивным критериям предоставления лицу статуса беженца наличия взаимосвязи между преследованием, которое основано на определенных признаках лица, и вооруженным и межнациональным конфликтом противоречит нормам международного права. В связи с этим автор считаем, что законодательная практика закрепления в региональном международном договоре обязательства государств признавать беженцем только такое лицо, которое опасается преследования в условиях вооруженного и межнационального

ного конфликта, должна быть признана не соответствующей универсальным стандартам в сфере защиты беженцев и требующей дальнейшего совершенствования.

В целях совершенствования механизма правового регулирования защиты беженцев и лиц, ищущих убежище, которые были вынуждены покинуть места своего обычного постоянного проживания по причине вооруженного конфликта, предлагается использовать опыт других региональных организаций.

В настоящее время подобный механизм предоставления защиты предусмотрен в рамках Организации африканского единства (сегодня — Африканский Союз). Согласно части 2 статьи 1 Конвенции ОАЕ 1969 года по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке, «термин беженец применяется также к любому лицу, которое вследствие внешней агрессии, оккупации, иностранного господства или событий, серьезно нарушающих общественный порядок в какой-то части страны или во всей стране его происхождения или гражданской принадлежности, вынуждено покинуть место своего обычного проживания и искать убежище в другом месте за пределами страны своего происхождения или гражданской принадлежности»⁶.

Отметим, что предоставление защиты лицам, опасаясь преследований в условиях вооруженных конфликтов, имеет и еще одно признанное на международном уровне решение. В данном случае законодатель не идет по пути расширения содержания понятия «беженец» (см. Конвенцию ОАЕ 1969 года) путем включения факта всеобщего насилия или вооруженного конфликта в число критериев предоставления статуса, а устанавливает механизм предоставления дополнительной/вспомогательной защиты лицам, вынужденным покинуть место прежнего жительства по причинам наличия угрозы жизни и здоровью в условиях обстановки всеобщего насилия, возникающих в ходе таких ситуаций, как вооруженный конфликт.

В заключении сделаем следующие выводы: определение понятия «беженец», содержащееся в статье 1 Соглашения СНГ о помощи беженцам и вынужденным переселенцам 1993 года требует уточнения в целях приведения в соответствие с нормами международного права; Соглашение 1993 года определяет для государств, ратифицировавших его, направления по совершенствованию законо-

дательства в сфере защиты беженцев в части расширения перечня конвенционных признаков преследования лица и предусматривает необходимость предоставления статуса беженца лицам на основании совершенного в отношении них или членов их семей насилия или преследования в иных формах.

¹ The agreement establishing the Commonwealth of Independent States (Together with the Protocol to the Agreement establishing the Commonwealth of Independent States, signed on 8 December 1991 in Minsk the Republic of Belarus, the Russian Federation (RSFSR) and Ukraine) // Commonwealth. Information Bulletin of the councils of heads of States and governments of the CIS. 1992. First edition. S. 6—8, 11

² Iranpour Z.F. the Problem of protecting the rights of refugees: the historical origins and modernity // Migration law. 2011. No. 1. S. 8.

³ The agreement on assistance to refugees and internally displaced persons from 24 September 1993 // Bulletin of international treaties. 1995. No. 5.

⁴ Bulletin of international treaties, No. 5, 1995.

⁵ The UN Convention relating to the status of refugees // Bulletin of international treaties. 1993. No. 9.

⁶ On the interpretation of the terms «refugee» and «migrant», «displaced person» in relation to the Agreement on assistance to refugees and internally displaced persons, signed on 24 September 1993 [Electronic resource]: the decision of the Economic court of the CIS from September 11, 1996 № C-1/14—96. The document was not published. Access from the Ref.-legal system «ConsultantPlus».

⁷ Cm. Goodwin-Gill G.S., the refugee Status in international law, Transl. angl. Under. edited by M.I. Levina.

¹ Соглашение о создании Содружества Независимых Государств (Вместе с Протоколом к Соглашению о создании Содружества Независимых Государств, подписанному 8 декабря 1991 года в г. Минске Республикой Беларусь, Российской Федерацией (РСФСР), Украиной) // Содружество. Информационный вестник Советов глав государств и правительств СНГ. 1992. Выпуск первый. С. 6—8, 11

² Иранпур З.Ф. Проблема защиты прав беженцев: исторические истоки и современность // Миграционное право. 2011. № 1. С. 8.

³ Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 года // Бюллетень международных договоров. 1995. № 5.

Бюллетень международных договоров, N 5, 1995.

⁴ Конвенция ООН о статусе беженцев // Бюллетень международных договоров. 1993. № 9.

⁵ О толковании понятий «беженец», «мигрант», «вынужденный переселенец» применительно к Соглашению о помощи беженцам и вынужденным переселенцам, заключенному 24 сентября 1993 года [Электронный ресурс]: решение Экономического суда СНГ от 11 сентября 1996 года № C-1/14096. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ См. Гудвин-Гилл Г.С. Статус беженца в международном праве / Пер. с англ. Под. ред. М.И. Левиной. М.: Юнити, 1997.

УДК 342

NODARI DARCHOEVIKH ERIASHVILI,
professor,

V.N. BELONOVSKIY,
professor. the department of the public right
of juridical department [RGGU]

«JURISDICTIONAL OVERLOAD» (THE QUESTION OF INTERACTION OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS AND THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION)

Annotation. In the article, based on the example of the cooperation of European law court for the rights of man and constitutional law court of the Russian Federation, are examined the problems of the realization of the European convention of rights and freedoms of man, including within the framework of the discussion about status of the solutions OF ESPCH, their subsidiarnosti, and juridical force of the decisions of the Constitutional Court of RF, in the wider context — of subsidiarnosti of the European system of the protection of human rights with respect to the national means of lawful protection.

Keywords: United Nations Charter, European of the convention of rights and freedoms of man, European law court for the rights of man (ESPCH), the constitutional law court of the Russian Federation, right and freedom of man, subsidiarnost, the principles of international law, scope, ratification, reservation, decision, federal constitutional law.

НОДАРИ ДАРЧОЕВИЧ ЭРИАШВИЛИ,
профессор,

В.Н. БЕЛОНОВСКИЙ,
профессор. кафедры публичного права юридического факультета РГГУ

«ЮРИСДИКЦИОННАЯ ПЕРЕГРУЗКА» (К ВОПРОСУ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА И КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)

Аннотация. В статье, на примере взаимодействия Европейского Суда по правам человека и Конституционного Суда Российской Федерации, рассматриваются проблемы реализации Европейской Конвенции прав и свобод человека, в том числе в рамках дискуссии о статусе решений ЕСПЧ, их subsidiarnosti, и юридической силы постановлений Конституционного Суда РФ, в более широком контексте — subsidiarnosti европейской системы защиты прав человека по отношению к национальным средствам правовой защиты.

Ключевые слова: Уставе ООН, Европейская Конвенции прав и свобод человека, Европейский Суд по правам человека (ЕСПЧ), Конституционный Суд Российской Федерации, права и свободы человека, subsidiarnost, принципы международного права, компетенция, ратификация, оговорки, Постановление, федеральный конституционный закон.

Как известно, 14 декабря 2015 г. Президент Российской Федерации подписал поправки в конституционный закон в соответствии с которым, Конституционный Суд РФ, по запросам федерального органа исполнительной власти, наделен-

ного компетенцией в сфере обеспечения деятельности по защите интересов РФ при рассмотрении в межгосударственном органе, (Европейском Суде по правам человека — ЕСПЧ) дел по защите прав и свобод человека жалоб, поданных против Российской Федерации,

разрешает вопрос о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, т.е. ЕСПЧ. Таким образом, поправка делегирует КС правомочия некоего высшего арбитра по решениям вынесенным ЕСПЧ в делах против РФ, что прямо следует из добавленной в раздел третий ФКЗ главы XIII.1 по которой КС РФ является тем органом который разрешает вопрос о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека (ЕСПЧ), и в случае отрицательного решения, в соответствии с п.2 ст. 104.4., какие-либо действия (акты), направленные на исполнение соответствующего решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека (ЕСПЧ), в Российской Федерации не могут осуществляться (приниматься).

Отсюда, в дискуссии о статусе решений ЕСПЧ, их субсидиарности, и юридической силы постановлений Конституционного Суда РФ, в более широком контексте — субсидиарности европейской системы защиты прав человека по отношению к национальным средствам правовой защиты, казалось бы, поставлена точка. Восторжествовал, закреплённый в Уставе ООН общепризнанный принцип международного права иммунитета государства, в нашем случае, территориальной юрисдикции государства, т.е. речь шла о юрисдикционным иммунитетом государства. Правда, как и принято, в юриспруденции, здесь следует уточнение «кроме случаев добровольно и прямо выраженного согласия на подчинение...». А таким случаем, как раз и явилось подписание в городе Страсбурге от имени Российской Федерации, правда, с оговорками¹, Европейской конвенции по правам человека (Russian yearbook of the European convention on human rights)².

В марте 1998 г. Конвенция была ратифицирована, а 30 марта 1998 года Президент подписал соответствующий закон³. В нём были введены и такие нормы «Российская Федерация в соответствии со статьей 25 Конвенции признает компетенцию Европейской комиссии по правам человека получать заявления (жалобы) от любого лица, неправительственной организации или группы лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения Российской Федерацией их

прав, изложенных в Конвенции и указанных Протоколах к ней, в случаях, когда предполагаемое нарушение имело место после вступления в действие этих договорных актов в отношении Российской Федерации.» (абз.5 ст.1). В абз. 6 той же статьи закреплялась норма по которой «Российская Федерация в соответствии со статьей 46 Конвенции признает *ipso facto*⁴ и без специального соглашения юрисдикцию Европейского Суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов, когда предполагаемое нарушение имело место после их вступления в действие в отношении Российской Федерации» (Курсив наш).

Таким образом, Россия добровольно, впрочем, как и другие государства подписанты, допускала вторжение юрисдикции международного органа в святая святых любого государства, т.е. вторжение международных юрисдикционных органов в государственный суверенитет и национальную безопасность. Конечно, это рано или поздно должно было привести к напряжению в отношениях между ЕСПЧ и национальными юрисдикционными органами, в том числе и Конституционным Судом РФ.

В связи с этим, стоит отметить, что еще в период принятия Конвенции и создания Суда⁵ некоторые страны возражали против учреждения Европейского суда с обязательной юрисдикцией для стран — участников Европейской конвенции (Дания, Греция, Нидерланды, Норвегия, Соединенное Королевство, Турция, Швеция). В качестве компромисса была предложена идея Суда с «факультативной юрисдикцией» (т.е. юрисдикцией, признаваемой или не признаваемой национальными государствами)⁶. Обязательную юрисдикцию ЕСПЧ некоторые страны признавали позже: Франция 1981 г., Турция — в январе 1990 г. С вступлением в силу 1 ноября 1998 г. Протокола № 11 приоритет был окончательно отдан обязательной юрисдикцией ЕСПЧ для стран — участников Европейской конвенции⁷. Тем не менее, несмотря на признание юрисдикции ЕСПЧ, отдельные страны, периодически заявляли о приоритете решений своих юрисдикционных органов⁸.

Таким образом, в европейской системе защиты прав человека, с самого изначала складывались две тенденции, выразившие соотношение между двумя уровнями суверенитета: национальным уровнем, на котором осуществляется исходный суверенитет государств, объединенных в Совет Европы, и наднациональным уровнем, в виде системы контроля, созданного Европейской Конвенцией по правам человека.

Исходя из смысла и духа Конвенции, она приоритет отдавала все же национальным системам и юрисдикционным органам, наделяя Европейский суд статусом субсидиарности. Но, как отмечал А.И. Ковлер, оба этих уровня не являются независимыми друг от друга, более того, они взаимно дополняют друг друга. В любом случае даже в сфере защиты прав человека наднациональный уровень не может быть автономным, ибо он осуществляет свои цели лишь во взаимодействии с национальной правозащитной системой, на которую он должен опираться, если преследует цель достижения эффективных гарантий прав и свобод, закрепленных в Европейской конвенции. В этом диалектическом взаимодействии и состоит смысл принципа субсидиарности: система наднационального контроля является дополнительной (субсидиарной) по отношению к национальной⁹.

Это ни раз отмечалось и в рассматриваемых делах, что «Суд не может игнорировать фактические и правовые обстоятельства, существующие в данной стране, которая, как подписавшая договор сторона, является ответчиком в конкретном споре. Он не может также присвоить роль наделенной соответствующими полномочиями национальной власти, ибо в таком случае была бы сведена на нет установленная Конвенцией субсидиарная функция международного механизма коллективного принуждения. Национальные власти свободны в выборе правовых мер, которые они считают целесообразными в предусмотренных Конвенцией рамках. Суд рассмотрит лишь соответствие этих правовых мер требованиям Конвенции»¹⁰. Не единожды подчеркивалось, что Компетенция Европейского Суда по оценке соблюдения внутреннего законодательства ограничена. В первую очередь именно национальные власти должны толковать и применять это законо-

дательство»¹¹, даже в случае неясности положений национального закона, применимого в конкретном деле, Суд не дает своего толкования: «Суд подтверждает, что в его задачу не входит подменять собой местные суды. Проблему толкования внутреннего законодательства в первую очередь решают национальные власти, прежде всего суды»¹². Роль Суда ограничивается проверкой того, является ли такое толкование совместимым с Конвенцией»¹³.

Но судебная практика ЕСПЧ показывала, что некоторые функции ЕСПЧ рискуют превысить пределы компетенции Суда, которой его наделила Конвенция и Высокие Договаривающиеся Стороны. Так, еще в 1992 году Суд подчеркнул высшую силу конвенционного права над национальным конституционным правом¹⁴.

В толковании содержания положений самой Европейской Конвенции Суд применяет принцип автономности, не выводит его из национального права¹⁵ не связывает себя положениями национального законодательства, чтобы не оказаться в плену юридических определений, весьма различных в отдельных правовых системах¹⁶. Эту позицию разделяли ряд исследователей, считая, что иерархия норм, так, как она понимается и выстраивается в каждом государстве в его внутреннем правовом порядке, уходит в тень и склоняется перед преимуществом европейской нормы¹⁷. Примерно тех же позиций придерживался и известный российский юрист С.С. Алексеев, отмечая, что неотъемлемые права человека по своей юридической силе имеют приоритетное юридическое действие перед установлениям национальных законов всех рангов¹⁸.

Тем не менее, оба этих уровня не являются независимыми друг от друга, более того, они взаимно дополняют друг друга. В любом случае даже в сфере защиты прав человека наднациональный уровень не может быть автономным, ибо он осуществляет свои цели лишь во взаимодействии с национальной правозащитной системой, на которую он должен опираться, если преследует цель достижения эффективных гарантий прав и свобод, закрепленных в Европейской Конвенции. В этом диалектическом взаимодействии и состоит смысл принципа субсидиарности: сис-

тема наднационального контроля является дополнительной (субсидиарной) по отношению к национальной. Это, кстати, вытекает и из смысла ст. 1 Конвенции: «Высокие Договаривающиеся Стороны обеспечивают каждому, находящемуся под их юрисдикцией, права и свободы, определенные в разделе 1 настоящей Конвенции». Таким образом, в указанной норме речь идет об ответственности государства как такового, и Суд не обязан конкретизировать, какой именно орган публичной власти — муниципалитет или целое государство — несет ответственность за нарушение¹⁹. Образно говоря, на государстве лежит «ответственность за результат», а вот выбор средств достижения результата Конвенции отдает на усмотрение государства. Контрольный механизм Конвенции в лице Европейского суда (при вынесении решения или постановления) и Комитета Министров Совета Европы (на стадии исполнения постановления) касается «лишь» соответствия этих средств требованиям Конвенции. Суд вполне четко выразил свою позицию: «Суд не может игнорировать фактические и правовые обстоятельства, существующие в данной стране, которая, как подписавшая договор сторона, является ответчиком в конкретном споре. Он не может также присвоить роль наделенной соответствующими полномочиями национальной власти, ибо в таком случае была бы сведена на нет установленная Конвенцией субсидиарная функция международного механизма коллективного принуждения. Национальные власти свободны в выборе правовых мер, которые они считают целесообразными в предусмотренных Конвенцией рамках. Суд рассмотрит лишь соответствие этих правовых мер требованиям Конвенции»²⁰

Тем не менее, дискуссии о «приоритетности» норм европейских или национальных, то затихали, то разгорались с новой силой, например, когда в 2004 г. ЕСПЧ приступил вынесению так называемых пилотных постановлений, в которых выявлялись системные, структурные проблемы, вызвавшие «повторяющиеся нарушения» и в которых государства-ответчики обязывались Судом в сжатые сроки принять соответствующие законодательные акты, исправляющие это нарушение²¹, тем самым, как отмечает А.И. Ковлер, Европейский суд сам нанес болезненный удар

по принципу субсидиарности, а намеченный в деле Броневского подход стал очевидным отступлением от принципа субсидиарности, поскольку принцип субсидиарности предполагает, что система наднационального контроля является дополнительной (субсидиарной) по отношению к национальной²².

Конечно, коррекция приоритетов ЕСПЧ не оставалась не заметной. Состоявшиеся позднее и конференции в Интерлакене 2010, а затем и Брайтонская (20 апреля 2012 г.), мягко указали в своих заключительных документах на возможное юрисдикционное превышение полномочий Европейским Судом, отметив, «субсидиарный характер конвенционного механизма защиты прав человека по отношению к защите прав человека на национальном уровне». В конвенционной системе защиты прав человека приоритетна свобода собственного усмотрения государств, которая подлежит контролю. В этом отношении роль Суда заключается в том, чтобы определять, отвечают ли решения, принятые национальными органами власти, требованиям Конвенции и должным образом учитывать свободу собственного усмотрения государства»²³.

Вот, через русло данных методологических и практических проблем, стоит рассматривать и взаимодействия Европейского Суда и Конституционного Суда РФ. Надо отметить, что взаимодействие между ЕСПЧ и КС РФ характеризовалось сотрудничеством, уважением, умеренностью. «Судейский активизм», в ту или другую сторону был минимален. Практика взаимодействия поддерживалась на основе принципа «диалога судей». Речь шла как о многочисленных встречах, семинарах с участием национальных судей и судей ЕСПЧ, так и о заочном диалоге путем обмена идеями, учета правовых позиций друг друга в сложных правовых ситуациях²⁴

Так, согласно сведениям Управления международных связей, изучения и обобщения зарубежной практики конституционного контроля Конституционного Суда РФ, Европейский суд в 1999—2011 гг. ссылался на правовые позиции Конституционного Суда РФ практически в каждом шестом постановлении (в 195 из 1213) по существу и в каждом десятом (в 102 из 1026) решении о приемлемости, причем, как правило, в «штучных»,

т.е. не в “клонových” (повторяющихся), делах, в которых рассматриваются важные вопросы права, ставшие предметом рассмотрения Европейского суда²⁵. В тоже время и Конституционного Суда РФ постоянно ссылались на правовые позиции Европейского Суда.²⁶, а также Верховный Суд РФ, который, допустим в Постановлении Президиума от 27 июня 2013 г. посчитал необходимым еще раз напомнить судам, что постановления Страсбургского суда являются обязательными для них и что для обеспечения эффективной защиты прав и свобод человека и гражданина они должны учитывать Постановления ЕСПЧ вынесенные в отношении других государств — участников Конвенции²⁷.

Вместе с тем, отношения между ЕСПЧ КС РФ, а также отношения России к решениям ЕСПЧ были далеко неоднозначны. Все увеличивающееся количество дел от россиян в ЕСПЧ, например, только в 2014 году было 10 тыс. жалоб. Больше только у Италии, почти столько же — у Турции, значительные суммы за компенсации нарушенных прав²⁸, раздражали правительство, да и решения ЕСПЧ, как правило, в противовес высшим юрисдикционным инстанциям России не сглаживали данного раздражения.

Каплей, которая вызвала не скрываемое раздражение явилось Постановление ЕСПЧ от 7 октября 2010 года по делу “Константин Маркин против России”. Впервые Европейский суд в жесткой правовой форме подверг сомнению решение Конституционного суда РФ, что оно “лишено разумного обоснования”, тем самым ЕСПЧ превысил не только свои полномочия, но и судейскую этику, нарушив общий смысл принципа субсидиарности, на основе которого должен действовать Европейский суд с учетом приоритетности национальных властей в публичном интересе. Более того было заявлено, что “рассматриваемое российское законодательство не является совместимым с Конвенцией и обнаруживает широко распространенную в правовом механизме проблему, касающуюся значительного числа людей”²⁹. Конечно, такой вывод ЕСПЧ относится к разряду беспрецедентных. Фактически ЕСПЧ обвинил другой суд в необъективности принятия решения.

Таким образом, ЕСПЧ нарушил ст. 46 Конвенции, в решении по конкретному делу, рекомендуя (а фактически указывая) государству-ответчику внести необходимые изменения в законодательство. А это, как отметил Председатель КС РФ В. Зорькин явилось прямым вторжением в сферу национального суверенитета, явно выходящим за рамки предусмотренных Конвенцией прав и полномочий ЕСПЧ, и с этой точки зрения — явно выходящим за рамки компетенции, установленной Конвенцией? Продолжая анализ проблемы В. Зорькин обозначил проблему «предела уступчивости», отметив, что «альтернатива предельной уступчивости — уступчивость беспредельная, абсолютно недопустимая и разрушительная. В нашей истории были такие прецеденты. И они наглядно показывают, что подобная беспредельная уступчивость, унижая страну и народ, не приводит ни к каким результатам. Она, напротив, прерывает позитивные тенденции сближения России с Западом, рождая в чьих-то головах неприемлемые и деструктивные ожидания. Пределом нашей уступчивости является защита нашего суверенитета, наших национальных институтов и наших национальных интересов. К этому обязывает наша Конституция»³⁰.

В дальнейшем развивая эти положения многие авторы, политические и государственные деятели предлагали изменить соответствующие нормы в Конституции с учетом приоритета национальных норм. Обобщая современный опыт взаимодействия с Европейским Судом Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 14 июля 2015 г. отметил, что если те или иные решения Страсбургского суда сомнительны с точки зрения сути самой Европейской конвенции о правах человека и тем более прямым образом затрагивают национальный суверенитет, основополагающие конституционные принципы, Россия вправе выработать свой защитный механизм от таких решений. Именно через призму Конституции должна решаться и проблема соотношения постановлений КС и ЕСПЧ, что нашло закрепление в правовых позициях КС РФ, и данном Постановлении. С учетом этого КС РФ считает, что необходимо предусмотреть не противоречащий юридической

природе Конституционного Суда и его предназначению как высшего судебного органа конституционного контроля *специальный правовой механизм разрешения им вопроса о возможности или невозможности с точки зрения принципов верховенства и высшей юридической силы Конституции* исполнить вынесенное по жалобе против России постановление Европейского Суда по правам человека, в том числе в части мер общего характера³¹. В принятом несколько позже конституционном законе³² закреплялась норма по которой КС РФ является тем органом, который разрешает вопрос о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека (ЕСПЧ), и в случае отрицательного решения, в соответствии с п.2 ст. 104.4., какие-либо действия (акты), направленные на исполнение соответствующего решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, в Российской Федерации не могут осуществляться (приниматься). Таким образом, произошла значительная корректировка, своего рода «юрисдикционная перегрузка» во взаимодействии Европейского Суда и Конституционного Суда Российской Федерации. В этом плане мы, как показывают материалы исследования, не являлись пионерами, но более четко обозначили свою позицию, не отказываясь от тесного сотрудничества с ЕСПЧ, на основе наработанного значительного опыта за 18 лет взаимодействия.

¹ Оговорки по некоторым нормам уголовно-процессуального кодекса, закона «О статусе военнослужащих», Дисциплинарного устава ВС РФ. Срок действия оговорки был ограничен периодом, который требовался для внесения в законодательство Российской Федерации изменений, полностью устраняющих несоответствия указанных выше положений положениям Конвенции.

² Конвенция от 4 ноября 1950 года «О защите прав человека и основных свобод» / Заключена в г. Риме 04.11.1950. /Подписана в г. Париже 20.03.1952. В России официальная публикация СЗ РФ. 1998. № 44. Ст. 5400; и СЗ РФ. 2001. № 22. Ст. 163.

³ СЗ РФ 1998. № 14. Ст. 1514.

⁴ *Ipso facto*- лат. «Самим фактом», в силу самого факта; в силу одного этого, по одной этой причине *или* само по себе; на деле, в действительности.

⁵ Первоначально на основе Конвенции был создан особый механизм защиты прав и свобод человека. Он включал три органа, которые несли ответственность за обеспечение соблюдения обязательств, принятых на

себя государствами-участниками конвенции. Это Европейская комиссия по правам человека, Европейский Суд по правам человека и Комитет министров Совета Европы. И только с 1 ноября 1998 года, по вступлении в силу Протокола № 11, на основе этих органов был создан постоянно действующий Европейский Суд по правам человека⁶. Его местонахождением был выбран Дворец прав человека в Страсбурге (Франция), где находится и сам Совет Европы.

⁷ См.: Дженис М., Кей Р., Брэдли Э. Европейское право в области прав человека. Практика и комментарии / Пер. с англ. М.: Права человека, 1997.

⁸ См.: Ковлер А.И. Соотношение Европейского конвенционного и национального конституционного права — обострение проблемы (причины и следствия) // Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека (Russian yearbook of the European convention on human rights) / Д.В. Афанасьев, М. Визентин, М.Е. Глазкова и др. М.: Статут, 2015. Вып. 1: Европейская конвенция: новые «старые» права.

⁹ См.: постановления от 13 июля 2000 года по делу «Скоццари и Джунта (Scozzari & Giunta) против Италии», от 30 июня 2005 года по делу «Ян (Jahn) и другие против Германии», от 29 марта 2006 года по делу «Скордино (Scordino) против Италии» (N 1), от 3 июля 2008 года по делу «Мусаева против России», от 3 июля 2008 года по делу «Руслан Умаров против России» и др. См., также: Пыриков Е.Г. Федеральный конституционный суд Федеративной Республики Германия о юридической силе и исполнении в Германии постановлений Европейского суда по правам человека // Российское правосудие. 2007. N 2.

¹⁰ См.: Ковлер А.И. Сцилла и Харибда Европейского суда: субсидиарность или правовой активизм? // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. N 6

¹¹ Belgian linguistic cases, 23 июля 1968 г., § 10

¹² Chappel v. UK, 30 марта 1989 г., § 54

¹³ Постановления от 13 июля 2000 года по делу «Скоццари и Джунта (Scozzari & Giunta) против Италии», от 30 июня 2005 года по делу «Ян (Jahn) и другие против Германии», от 29 марта 2006 года по делу «Скордино (Scordino) против Италии» (N 1), от 3 июля 2008 года по делу «Мусаева против России», от 3 июля 2008 года по делу «Руслан Умаров против России» и др.

¹⁴ Lisica v. Croatia, 25 мая 2010 г., § 52; см. также: Miragall Escolano and Others v. Spain, 25 января 2000 г., § 33—39

¹⁵ Постановление «Open Door and Dublin Well Woman v. Ireland (29 октября 1992 г.)»

¹⁶ См.: Де Сальвиа М. Европейская конвенция по правам человека / Пер. с итал. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. С. 68.

¹⁷ Дело «Прокопович против России» (Prokopovich v. Russia,) 18 ноября 2004 г., § 36

¹⁸ См.: Берже В. Конституционные суды и Европейский суд по правам человека // Права человека. Практика Европейского суда по правам человека. 2012. № 2. С. 32—38.

¹⁹ Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М.: Норма, 2001. С. 645.

²⁰ Lingens v. Austria, 8 июля 1986 г., § 46

²¹ Belgian linguistic cases, 23 июля

²² Постановления по делу Broniowski v. Poland ([G.C.], 22 июня 2004 г., ECHR 2004-V); Burdov (N 2) v. Russia (15 января 2009 г.); Y.N. Ivanov v. Ukraine (15 октября 2009 г.); Olaru v. Moldova (28 июля 2009 г.)

²³ См.: Ковлер А.И. Новые тенденции в практике Европейского суда по правам человека: «пилотные постановления» о «структурных проблемах» // Права человека. Практика Европейского суда по правам человека. 2006. N 5.

²⁴ Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека (Russian yearbook of the European convention on human rights) / Д.В. Афанасьев, М. Визентин, М.Е. Глазкова и др. М.: Статут, 2015. Вып. 1: Европейская конвенция: новые «старые» права.

²⁵ Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека (Russian yearbook of the European convention on human rights) / Д.В. Афанасьев, М. Визентин, М.Е. Глазкова и др. М.: Статут, 2015. Вып. 1: Европейская конвенция: новые «старые» права.

²⁶ Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации в постановлениях и решениях Европейского суда по правам человека // Зарубежная практика конституционного контроля. 2012. Вып. 183.

²⁷ См.: Бурков А.Л. Конституционный Суд Российской Федерации и прецедентная практика Европейского суда по правам человека // Права человека. Практика Европейского суда по правам человека. 2009. N 3; Коротеев К. Место Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в аргументации решений Конституционного Суда РФ: от переезда в Санкт-Петербург до дела Константина Маркина // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. N 4.

²⁸ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.06.2013 N 20 «О применении судами законодательства о добровольном страховании имущества граждан» // Бюллетень Верховного Суда РФ», N 8, август, 2013

²⁹ Так 31 июля 2014 года ЕСПЧ обязал Россию выплатить бывшим акционерам ЮКОСа компенсацию в размере 1,86 млрд. Кроме того, суд обязал Россию выплатить им 300 тыс. в качестве возмещения судебных издержек. В Минюсте России в ответ заявили, что официальная Москва не будет выполнять это решение. // <http://www.rbc.ru/politics/18/11/2015/564c221d9a7947d0d0df8f90>.

³⁰ См. В. Зорькин. Указ. соч. // «Российская газета» №5325 (246) от 29 октября 2010 г.).

³¹ Там же

³² Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2015 N 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы // СЗ РФ. 2015. № 30. Ст. 4658 (Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 17 июля 2015 г.).

³³ Федеральный конституционный закон от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // «Российская газета», № 284, 16.12.2015 (на «Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 15 декабря 2015 г.)

УДК 342

MARIA VLADIMIROVNA KUBYSJKO,
post-graduate student the Moscow university
of the Ministry of internal affairs of Russia

ABOUT INTELLECTUAL PROPERTY AND WHETHER IT IDENTIFICATION WITH ONE OF THE CONSTITUTIONAL-LEGAL FORMS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Annotation. In article attempt of the correlation of intelligent property with constitutional and legal forms of co-stvennosti in the Russian Federation.

Key words: Russian Federation, the Constitution of the Russian Federation, citizens-legislation, the Civil code (Part one), Civil code (Part four), property, form of ownership, intellectual property, results of creative (intellectual) activity.

МАРИЯ ВЛАДИМИРОВНА КУБЫШКО,
адъюнкт Московского университета МВД России

ОБ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ И О ДОПУСТИМОСТИ ЕЕ ИДЕНТИФИКАЦИИ С ОДНОЙ ИЗ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ФОРМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье предпринята попытка соотнесения интеллектуальной собственности с конституционно-правовыми формами собственности в Российской Федерации.

Ключевые слова: Российская Федерация, Конституция РФ, гражданское законодательство, Гражданский кодекс (Часть первая), Гражданский кодекс (Часть четвертая), собственность, формы собственности, интеллектуальная собственность, результаты творческой (интеллектуальной) деятельности.

...

На интеллектуальную собственность и на проблемы с ней сопряженные в Российской Федерации¹, достаточно часто обращается внимание в юридической и иной литературе.

Так, С.А. Судариков акцентирует внимание на нескольких аспектах: «право интеллектуальной собственности» («права предоставляются только на результаты интеллектуальной деятельности, которые удовлетворяют вполне определенным условиям правоспособности»; «система интеллектуальной собственности, запрещающая изменение охраняемых объектов, является несомненным барьером для творчества, столь необходимого для развития общества»; «интеллектуальная собственность представляет собой одно из прав человека»); «дуализм интеллектуаль-

ной собственности» («Важнейшим принципом системы интеллектуальной собственности следует считать принцип дуализма интеллектуальной собственности»; «существует принцип дуализма интеллектуальной собственности, который можно сформулировать следующим образом. Принцип дуализма интеллектуальной собственности: нематериальные объекты интеллектуальной собственности объективно существуют только в материальных объектах, в частности в товарах»; «Принцип дуализма утверждает, что объективность и материальность едины»; «Принцип дуализма интеллектуальной собственности имеет два следствия. Первое следствие: правообладатель нематериального объекта интеллектуальной собственности является его собственником, но может не быть собственником товара, в

котором этот объект воплощен»; «Второе следствие: владелец товара является его собственником, но интеллектуальная собственность, воплощенная в товаре, ему не принадлежит; «Интеллектуальная собственность — установленное юридическими законами право некоторых лиц на результаты интеллектуальной деятельности этих же или иных лиц. Интеллектуальная собственность — это правовое положение двух основных категорий интеллектуальной деятельности: объектов авторского права и смежных прав, а также объектов промышленной собственности. Правовое различие между этими категориями объектов заключается в принципах возникновения права: право на объекты авторского права и смежных прав возникает с момента их создания, а права на объекты промышленной собственности с момента их регистрации. Некоторые результаты интеллектуальной деятельности могут охраняться как авторским, так и патентным правом, например, промышленные образцы, топологии интегральных микросхем, некоторые элементы товарных знаков»².

Л.А. Соломоненко в качестве «предмета исследования» избирались «проблемы правового регулирования отношений по созданию и использованию служебных произведений и особенности регулирования таких отношений, возникающих в процессе образовательной деятельности в высшем образовательном учреждении»³.

В публикации Ю.Т. Гульбина соотнесены понятия «интеллектуальная собственность» и «исключительные права» («До принятия IV части ГК РФ законодательство фактически проводило тождество понятий «интеллектуальное право» и «интеллектуальная собственность» ... В настоящее время законодатель не производит откровенного тождества между понятиями «интеллектуальной собственности» и «исключительного права». Интеллектуальная собственность по объему стало более широким понятием ...»⁴.

М.А. Рожкова не только определяет понятие «интеллектуальная собственность» («Под интеллектуальной собственностью следует понимать совокупность прав на немате-

риальные результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий, которым предоставлена правовая охрана»), но и классифицирует ее на виды «в зависимости от категории объектов в международном и зарубежном праве» («промышленная собственность», «литературная и художественная собственность», «нетрадиционные объекты интеллектуальной собственности»)⁵.

Неопределенность приведенных суждений во многом predetermined и таковой же предстает философия наук.

Так, А.М. Орехов отмечает следующее: «Под интеллектуальной собственностью» юристы понимают особые виды идей (или особые типы знания и информации), которые являются «новыми» или «оригинальными» по своему содержанию ...»; «При этом право интеллектуальной собственности почему-то обходит своим вниманием такую масштабнейшую сферу человеческого творчества как наука ...»; «Интеллектуальная собственность ... и рассматривается как собственность на всякое знание, любые идеи и информацию; и наоборот, всякое знание, информация и идея могут быть рассмотрены как объект интеллектуальной собственности»; «современный правовой подход к пониманию феномена интеллектуальной собственности должен быть ... радикально пересмотрен самими юристами»⁶.

Теперь непосредственно о законодательстве, в том числе и о гражданском законодательстве⁷.

В первую очередь обращаем внимание на положения статьи 8 Конституции РФ от 12 декабря 1993 г.⁸: «В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности» (часть 2). Анализ приведенного конституционно-правового положения позволяет высказать два суждения: всякая собственность — это общественное отношение; перечень форм собственности не является исчерпывающим; все формы собственности именно охраняются⁹ равным образом.

Положения Конституции РФ от 12 декабря 1993 г. детализированы в Гражданском кодексе РФ (Часть первая — от 21 октября 1994 г.¹⁰), введенном в действие с 1 января 1995 г.¹¹. Так, в статье 1 ГК РФ (Часть первая) следующим образом закреплено содержание собственности:

«1. Собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом. 2. Собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом. 3. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами в той мере, в какой их оборот допускается законом (статья 129), осуществляются их собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц. 4. Собственник может передать свое имущество в доверительное управление другому лицу (доверительному управляющему). Передача имущества в доверительное управление не влечет перехода права собственности к доверительному управляющему, который обязан осуществлять управление имуществом в интересах собственника или указанного им третьего лица». Анализ приведенного положения позволяет высказать два суждения: всякая собственность — это общественное отношение; собственность предполагает одновременное наличие трех полномочий — владение, пользование и распоряжение (ст. 209).

Следуя правилам комплексного правоприменения¹², принимаем во внимание, что положения Части первой ГК РФ именно по юридической силе превосходят положения Части четвертой ГК РФ (Часть четвертая —

от 24 ноября 2006 г.¹³), введенной в действие с 1 января 2008 г.¹⁴.

Термин «интеллектуальная собственность» использован в пункте 2 ст. 1225 ГК РФ (Часть четвертая) («2. Интеллектуальная собственность охраняется законом»).

Изложенное позволяет нам высказать несколько суждений.

Во-первых, всякий вид собственности представляет общественное отношение.

Во-вторых, правовым обоснованием для выделения видов (форм) собственности является Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. Перечисленный перечень видов (форм) собственности неисчерпывающий: частная, государственная, муниципальная, иная.

В-третьих, собственность как общественное отношение, представляет совокупность трех полномочий: владение, пользование и распоряжение (ст. 209 Части первой ГК РФ).

В-четвертых, недопустимо отождествление терминов «собственность» и «имущество».

В-пятых, признать несовершенным термин «интеллектуальная собственность». В качестве альтернативы предпочтительнее использовать иной термин — «собственность на результаты (творческой) интеллектуальной деятельности».

В-шестых, «собственность на результаты (творческой) интеллектуальной деятельности» допустимо признавать иной формой собственности.

¹ Мы полагаем, что с 25.12.1991 г. для наименования государства необходимо использовать исключительно термин «Российская Федерация» («РФ») (подробнее об этом см.: Галузо В.Н. Конституционно-правовой статус России: проблема именования государства // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 5. С. 119—123).

² Судариков С.А. Авторское право: Учебник для бакалавров. М.: Проспект, 20134. С. 14—16, 20—25, 343—368.

³ Соломоненко Л.А. Особенности правовой охраны произведений, созданных в порядке выполнения трудовых обязанностей в высшем образовательном учреждении: Автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 6.

⁴ Гульбин Ю.Т. Интеллектуальные права на результаты интеллектуальной деятельности. М.: Юрсервитул, 2014. С. 102.

⁵ Рожкова М.А. Интеллектуальная собственность (основные аспекты охраны и защиты): Учебное пособие. М.: Проспект, 2015. С. 12—16; она же: Интеллектуальная собственность (основные аспекты охраны и защиты): Учебное пособие. М.: Проспект, 2016. С. 16—21.

⁶ Орехов А.М. Интеллектуальная собственность (эскизы общей теории): Монография. М.: ИНФРА-М, 2015. С. 6—7, 9.

⁷ О критическом походе к содержанию термина «гражданское законодательство» и иных аналогичных терминов подробнее см.: Староверова О.В. О соотношении терминов «гражданское право» и «гражданское законодательство» в Российской Федерации //...; Эриашвили Н.Д., Галузо В.Н. О системе уголовно-процессуально-го законодательства в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД РФ. 2012. № 2. С. 80—82; Галузо В.Н. О системе уголовного законодательства в Российской Федерации / Конвенционные начала в уголовном праве: Международная научно-практическая конференция 22 ноября 2013 года / Отв. ред. Б.В. Яценко. М.: РПА Минюста России, 2014. С. 99—104; он же: «Уголовный закон» или «уголовное законодательство» в Российской Федерации: проблема соотношения терминов / Актуальные проблемы современной науки. Секция «Право и правоприменение»: Сборник материалов международной научно-практической конференции, 23 мая 2014 г. / Науч. ред. С.Л. Никонович. Тамбов-Липецк: Изд-во Першина Р.В., 2014. С. 74—78.

⁸ См.: СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398. О проблемах датирования и неоднократного опубликования Конституции РФ подробнее см.: Галузо В.Н. Возможно ли обеспечение единообразного исполнения законодательства при отсутствии его систематизации? // Государство и право. 2014. № 11. С. 98—102.

⁹ Об уголовно-правовой охране собственности подробнее см., например: Галузо В.Н. Борьба с преступностью в России: состояние и перспективы развития // Закон и право. 2008. № 7. С. 35—36.

¹⁰ См.: СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; ...; 2015. № 29 (часть I). Ст. 4394.

¹¹ См.: О введении в действие Части первой Гражданского кодекса Российской Федерации: ФЗ РФ от 21.10.1994 г. // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3302.

¹² О правилах комплексного правоприменения подробнее см.: Якупов Р.Х. Правоприменение в уголовном процессе России (юридические проблемы): Монография. М.: МВШМ МВД РФ, 1993; он же: Правоприменение в уголовном процессе России (юридические проблемы): Автореферат дисс. ... докт. юрид. наук. М.: ЮИ МВД РФ, 1993.

¹³ См.: СЗ РФ. 2006. № 52 (часть I). Ст. 5496; ...; 2015. № 48 (часть I). Ст. 6724.

¹⁴ См.: О введении в действие Части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации: ФЗ РФ от 24.11.2006 г. // СЗ РФ. 2006. № 52 (часть I). Ст. 5497.

УДК 342

Alexey OSAVELYUK,
doctor of law, professor, professor of Constitutional and Municipal Law,
Moscow State Law University O.E. Kutafin (MSAL)

A.S. ABAZOV

ABOUT THE ISSUE OF CONTROL OVER THE IMPLEMENTATION OF THE TRANSFERRED SEPARATE STATE POWERS TO LOCAL AUTHORITIES

Annotation. In the article on the basis of analysis of legislation and scientific literature suggests a solution to the problem of the control of public authorities over the implementation by local governments transferred separate state powers.

Keywords: the transfer of certain state powers, local government bodies, public authorities, the control of the state.

АЛЕКСЕЙ МИХАЙЛОВИЧ ОСАВЕЛЮК,
д.ю.н, проф., профессор кафедры конституционного и муниципального
права Московского государственного юридического университета
им. О.Е. Кутафина (МГЮА)

АРАМ СЕРГЕЕВИЧ АБАЗОВ

О ПРОБЛЕМЕ КОНТРОЛЯ НАД РЕАЛИЗАЦИЕЙ ПЕРЕДАННЫХ ОТДЕЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. В статье на основе анализа законодательства и научной литературы предлагается решение проблемы осуществления контроля органов государственной власти над реализацией органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Ключевые слова: передача отдельных государственных полномочий, органы местного самоуправления, органы государственной власти, контроль государства.

Одним из ключевых положений о контроле над реализацией переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий в Российской Федерации является норма ст. 21 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями на 28 ноября 2015 г.). Она устанавливает, что орга-

ны государственной власти осуществляют контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

При этом органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны в соответствии с требованиями ст. 19 указанного Федерального зако-

на предоставлять уполномоченным государственным органам документы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий.

В случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Указанные предписания могут быть обжалованы в судебном порядке¹.

Для более полного и объективного представления о качестве, объеме и механизме указанного контроля необходимо не только анализировать приведенные положения Закона, но и существующую практику в этом вопросе, а также ее оценку учеными. Тем более, что и практика и ее оценка весьма разнообразны.

Например, одними авторами предлагается, что «объем передаваемых государственных полномочий не может быть слишком велик»². Уточняя при этом, что объем переданных отдельных государственных полномочий не может превалировать над объемом вопросов местного значения. С указанной позицией следует согласиться, поскольку при другом раскладе деятельность органов местного самоуправления будет направлена всецело на осуществление переданных им полномочий государства в ущерб вопросам собственного ведения в сфере местного значения.

Но для сопоставления объемов передаваемых отдельных государственных полномочий с полномочиями органов местного самоуправления по разрешению вопросов местного значения требуется установление критериев расчета. Именно этот вопрос на данный момент в науке муниципального права не разрешен. Расчет и сопоставление объемов указанных полномочий может быть, на наш взгляд, произведен лишь при помощи сопоставления трудоемкости их исполнения с учетом не только финансовых и материальных затрат, но и затрат времени и человеческого ресурса.

Другие авторы указывают на необходимость передачи «незначительного объема полномочий»³. При этом определение степени «незначительности» объемов передаваемых полномочий автор предлагает с позиций соотношения либо с полномочиями органа государственной власти и органа местного самоуправления в соответствующей сфере. В данной ситуации полномасштабного «перехода» полномочий не происходит хотя бы из-за того, что контрольные полномочия сохраняются за государственными органами. Кроме того, такой подход требует дополнительного постоянного контроля поскольку передаче на места могут подвергнуться и полномочия, никак не соотносящиеся с полномочиями и вопросами ведения муниципалитетов. В этом случае проверку соотношения объемов полномочий в соответствующей сфере произвести невозможно.

При осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных на места, возникает ситуация, при которой органы местного самоуправления получают определенный объем прав при осуществлении определенного объема переданных им государственных полномочий.

«Государственный контроль является формой взаимодействия»⁴, целью которой является устранение отклонений и негативных последствий, вызванных деятельностью подконтрольного субъекта, восстановление режима законности, эффективного функционирования муниципальных структур⁵. Однако, на наш взгляд, государственный контроль должен осуществляться не только в целях устранения отклонений и негативных последствий деятельности органов местного самоуправления, а например, еще и в профилактических целях. В том числе он «является обязательным условием эффективного исполнения переданных в органы местного самоуправления отдельных государственных полномочий»⁶.

Следующая группа авторов, в частности, В.В. Лазарев, Н.Н. Черногор контроль за осуществлением переданных государственных полномочий представляют как возможность санкционирования органами государственной власти субъекта Федерации соответствующих действий органов местного самоуправления. А также оценку принимаемых ими решений

с точки зрения целесообразности, материальной и финансовой обеспеченности, возможность приостановления и отмены принятых решений⁷.

В связи с этим они указывают, что при осуществлении контроля орган государственной власти должен обладать полномочиями по отмене решений органов местного самоуправления по осуществлению переданных им отдельных государственных полномочий, являющихся недостаточно обоснованными или противоречащими законодательству.

В связи с указанной позицией о прямом наделении органов государственной власти правом контролировать целесообразность принимаемых местными властями решений при осуществлении ими отдельных государственных полномочий может означать не только гипертрофированное вмешательство в деятельность органов местного самоуправления, но и противоречие конституционному принципу самостоятельности органов местного самоуправления (ст. 12 Конституции РФ).

Говоря о принятых местными властями решений, противоречащих законодательству надо отметить, что механизм их контроля уже существует. В том числе и в виде мер прокурорского реагирования. Контроль со стороны органов государственной власти решений органов местного самоуправления на предмет их обоснованности или нецелесообразности связан с необходимостью предварительного решения нескольких сопутствующих проблем.

Например, проблема необходимости предварительного установления критериев целесообразности и обоснованности указанных решений, а также установления критериев эффективности реализации полномочий. Так, Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»⁸ устанавливалось 32 пункта показателей эффективности указанных органов, а в редакции от 14 октября 2012 г. перечень сокращен до 13 позиций⁹. Поскольку показатели эффективности были сформулированы неоднозначно и нечетко, они подверглись критике юристами¹⁰.

Кроме того, подобная форма контроля, несомненно, будет усложнять процесс осуществления переданных отдельных государственных полномочий местными органами. Особенно, когда некоторыми авторами подчеркивается необходимость сложного механизма, предполагающего «производить проверки деятельности органов местного самоуправления по осуществлению делегированных им государственных полномочий; назначать уполномоченных для постоянного наблюдения за осуществлением делегированных государственных полномочий; запрашивать и получать в установленный срок, а при чрезвычайных обстоятельствах (стихийные бедствия, экологические катастрофы и др.) — немедленно необходимые документы и другую информацию об осуществлении делегированных государственных полномочий»¹¹.

В некоторых государствах установлена административная опека и административный надзор над местным самоуправлением. Административная опека предполагает, что решения органов местного самоуправления не могут вступить в силу без одобрения центральной власти — как правило, в лице чиновника, назначенного сверху, а также что действующие правовые акты местного самоуправления могут быть отменены центральной властью по мотивам незаконности, а возможно, и нецелесообразности. Подобный вариант мы уже рассматривали, как неприемлемый для контроля за осуществлением переданных государственных полномочий в условиях России.

Административный надзор означает, что акты местного самоуправления могут быть оспорены центральной властью или властью более крупной территориальной единицы только в судебном порядке и только по мотивам их незаконности. Обычно администратору для проверки решения дается небольшой срок, по истечении которого, если не поступило возражений, решение органа местного самоуправления вступает в силу.

Указанная тенденция заключается в том, что администратор может оспорить решение только в судебном порядке. Административный надзор применяется иногда даже в субъектах централизованных федераций и в регионах, пользующихся государственной автономией. В свою очередь, органы местно-

го самоуправления могут в судебном порядке защищать свою автономию не только от ретивых местных администраторов, но даже от парламентов, президентов и правительств¹².

Подобная форма контроля лишена бюрократических проволочек и не требует дополнительного увеличения штата чиновников. Предоставлением органам местного самоуправления права самим обращаться в суд за защитой, она в духе положений ст. 12 Конституции РФ о самостоятельности органов местного самоуправления и вполне может служить, как субсидиарная форма контроля, так и в качестве самостоятельной формы контроля.

¹ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

² Муниципальное право России: Учебник для бакалавров / С.А. Авакьян, В.Л. Лютцер, Н.Л. Пешин и др. / отв. Ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2013. 203—221.

³ Например, Мадьярова А.В. Предметы ведения муниципальных образований и полномочия органов местного самоуправления: попытка системного анализа: Материал подготовлен с использованием правовых актов по состоянию на 11 марта 2008 года // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2008.

⁴ См.: Карташов В.Г. Взаимодействие органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 19. С. 35, 38.

⁵ Елисеева С.В. К вопросу о разграничении государственного контроля и вмешательства в сфере местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 19. С. 18—24.

⁶ Поличка Н. Методические рекомендации по осуществлению органами местного самоуправления переданных на исполнение государственных полномочий // Электронный ресурс «Дальневосточный научный центр местного самоуправления» dvnccms@gmail.com.

⁷ Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.В. Лазарева. — М.: Спарк, 1997. С. 566; Черногор Н.Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления // Государство и право. 2000. № 4. С. 23.

⁸ СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 2003.

⁹ Подробнее см.: Авакьян С.А. Указ. раб. С. 96—99.

¹⁰ См., Например: Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы модели организации власти в Российской Федерации // Современные проблемы организации публичной власти. Коллективная монография / Рук. авт. коллект. и отв. ред. д.ю.н., проф. Авакьян С.А. М.: Юстицинформ, 2014. С. 96—99.

¹¹ Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.В. Лазарева. М.: Спарк, 1997. С. 566; Черногор Н.Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления // Государство и право. 2000. № 4. С. 23.

¹² Осавелюк А.М. Конституционное право заруб. стран: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция», 2-е изд. перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. С. 296.

УДК 005.7 (075.8)

IGOR' VASIL'EVICH GROSHEV,
Doctor in Psychology, Doctor in Economics, Professor,
Honoured Science Worker of the Russian Federation

IGOR' ALEKSANDROVICH KALINICHENKO,
Ph. D. in Pedagogy, Associate Professor

ALEKSEI ALEKSANDROVICH KRASNOSLOBODTSEV,
Ph. D. in Economics

NODARI DARCHOEVICH ERIASHVILI,
Doctor in Economics, Ph. D. in Law, Ph. D. in History, Professor

THE ANALYSIS OF ORGANIZATIONAL CULTURE OF LAW-ENFORCEMENT AUTHORITIES

Annotation. *The article analyzes a socio-psychological phenomenon, functioning in law-enforcement authorities — organizational culture. On the basis of conducted sociological studies in various structures of law-enforcement authorities the contradictions in the cultural superstructure, and also in the sphere of value-cultural disproportions are revealed.*

Organizational culture of the law-enforcement authorities in the paper is analyzed according to such components as values, objectives, traditions and rituals. The analysis of the received data has allowed making conclusion not only about a current, but also preferential (future) state of culture in the organizations of the law-enforcement authorities.

Key words: *organizational culture, organization, parameter, personnel, behavior, the process of formation, the head, environment, type, management, value.*

ИГОРЬ ВАСИЛЬЕВИЧ ГРОШЕВ,
доктор психологических наук, доктор экономических наук,
профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации

ИГОРЬ АЛЕКСАНДРОВИЧ КАЛИНИЧЕНКО,
кандидат педагогических наук, доцент

АЛЕКСЕЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ КРАСНОСЛОБОДЦЕВ,
кандидат экономических наук

НОДАРИ ДАРЧОЕВИЧ ЭРИАШВИЛИ,
доктор экономических наук, кандидат юридических наук,
кандидат исторических наук, профессор,
лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники

АНАЛИЗ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ КУЛЬТУРЫ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Аннотация. *В статье анализируется социально-психологическое явление, функционирующее в правоохранительных органах — организационная культура. На основе проведенных социологических исследований в различных структурах правоохранительных органов выявляются противоречия в их культурной настройке, а также области ценностно-культурных диспропорций.*

Организационная культура правоохранительных органов в работе анализируется по таким составляющим как ценности, цели, традиции и ритуалы. Анализ полученных данных позволил сделать вывод не только о текущем, но и предпочитаемом (будущем) состоянии культуры в организациях правоохранительных органов.

Ключевые слова: *организационная культура, организация, параметр, персонал, поведение, процесс формирования, руководитель, среда, тип, управление, ценность.*

Культурная среда правоохранительных органов и силовых институтов давно находится под пристальным вниманием общественности и высших органов управления государственной власти. Многие проблемы силовых структур имеют системный характер, но всегда находятся в субъективно-психологической системе координат.

Обозначим основные объективные противоречия, которые способствовали формированию диссонанса в культурной надстройке институтов правоохранительных органов:

1. *Разобщенность и широкое расслоение общества.* В ситуации высокой социальной стратификации общества неизбежно возникает дифференциация запросов по возможностям, интересам и потребностям. Для обеспеченной социальной прослойки категория безопасности приобретает больший коэффициент значимости. Само понятие «личной защиты» данной группой людей расширяется до более детальных характеристик при одновременном повышении требований к качеству предоставления таких услуг. В условиях, когда все граждане имеют стандартный набор прав и охраняются одними институтами, возникает дифференциация по качеству предоставления безопасности каждому. Чрезмерная коммерциализация процессов предоставления услуг населению провоцирует трансформацию ценностных ориентаций представителей силовых структур. Организационная культура правоохранительных структур должна опираться на идеологический компонент, а не поддерживать псевдоценность коммерческого извлечения прибыли посредством отвлечения внутренних ресурсов на обслуживание «рынка».

2. *Высокая коррупциогенная нагрузка.* Коренные преобразования социального, экономического, политического и духовного характера неоднозначно воздействует на личность. С одной стороны, демократизация общественных отношений способствует утверждению свободы личности, а, с другой, факты проявления беззакония, равнодушия провоцируют аморальные настроения со стороны сотрудников и в лице общественности. Человек с высокими морально-нравственными качествами может не вжиться в организационную среду, наполненную неоднозначными поступками внутренних сотрудников

с точки зрения категории социальной справедливости и этики поведения.

В настоящее время ощущается острая потребность общества в специализированных структурах с точки зрения интеллектуального, духовно-нравственного развития личности, которая обладает развитым чувством ответственности и социальной справедливости. Действенным инструментом мотивации сотрудников к соответствию такому типу является организационная культура. Именно она должна стать проводником социально приемлемых ориентаций. Выше изложенное свидетельствует о том, что проблема формирования соответствующих ценностей сотрудников правоохранительных структур является актуальной исследовательской задачей.

3. *Низкая эффективность мотивационных схем.* Диспропорциональная система поощрения сотрудников правоохранительных органов является сильнейшим стимулом к пересмотру ценностей и результата собственных усилий в профессиональной деятельности. Зачастую отсутствие прозрачных и понятных механизмов карьерного продвижения, достойного примера для подражания, а также низкая эффективность работы по повышению профессионально-квалификационного уровня являются причиной оттока достойных кадров.

Учитывая низкий уровень социального расположения к системе обеспечения безопасности государством и к представителям силовых структур, заниженный престиж правоохранительной деятельности и постоянное недовольство, подпитываемое масс-медиа, возникает острое противодействие в системе «государство-порядок-человек». Снять такое социальное напряжение возможно с повышением внутренней мотивированности сотрудников посредством материального подкрепления и политики в области привития концепции социальной ориентации.

4. *Высокие криминогенные риски.* В некоторых случаях складывается опасная тенденция покровительства правоохранительными структурами организованных преступных групп, уклонения от уголовной ответственности и т.п. Подобные факты подрывают веру населения в способность правоохранительных структур эффективно бороться с преступностью.

Помимо этого, все вышеперечисленные факты только способствует распространению философии правового нигилизма и формированию скептически-депрессивного отношения к государственным институтам правовой защиты.

Безусловно, не все может решаться с помощью материального стимулирования. Поэтому в связи с установленной несбалансированностью системы силовых структур, а также неоднозначностью поведения субъектов правоохранительной системы, на государственном уровне было принято решение о разработке модели специалиста 21-го века. Согласно данной модели будет проводиться целенаправленная работа по формированию личности сотрудника правоохранительных органов, способного противостоять новым вызовам и угрозам, умеющего применять передовые технические достижения и тактические приемы, обладающего большим духовным и нравственным потенциалом [2]. В своем обращении к будущим специалистам органов МВД Министр внутренних дел подчеркивал важность духовно-нравственного развития.

Таким образом, можно обозначить следующие области ценностно-культурных диспорций:

1) правовые — несовершенство законодательства, отсутствие четких юридических гарантий, ограничивающих сотрудников органов внутренних дел от противозаконных приказов и указаний начальников;

2) экономические — отсутствие четких экономических стимулов, возможность извлечения побочной материальной и иной выгоды в повседневной работе, недостаточная техническая оснащенность и отсутствие совершенной материально-технической базы;

3) организационные — слабый подбор персонала и расстановка кадров, слабый контроль со стороны руководства, плохая организация внутреннего учета и контроля, недостаточные меры по повышению профессиональной квалификации сотрудников правоохранительных органов;

4) интеллектуальные — низкий уровень профессиональных знаний, недостаточный уровень политической, правовой и общей культуры, недостатки воспитания и самовоспитания сотрудников;

5) социально-психологические — грубость и неуравновешенность руководителей, социальная, групповая, национальная нетерпимость, излишняя самоуверенность, тщеславие и карьеризм, низкий самоконтроль и т.д.

В общей совокупности мер, направленных на реформирование системы правоохранительных структур, недостаточное внимание сегодня уделяется работе по коррекции организационной культуры. Очень мало научных исследований, отражающих современное состояние организационно-культурного поля силовых институтов, что, в свою очередь, тормозит работу в области трансформации организационной культуры под стандарты мировой правоохранительной практики.

Исследование организационной культуры представляется очень трудоемким процессом. Анализ всех составляющих организационного пространства потребовал бы значительных ресурсов. Поэтому более целесообразно остановиться на определяющих категориях культуры организации правоохранительных органов.

Организационная культура правоохранительных органов в целом анализируется по таким составляющим как *ценности, цели, традиции и ритуалы* [1]. Предметной областью исследования, как правило, выступают сущностные проявления организационной культуры, позволяющие сформировать отличительную картину внутриорганизационных процессов. Для этого в проведенном исследовании использовался адаптированный опросник Камерона-Куина¹, предназначенный для диагностики состояния организационной культуры в силовых структурах. В основе опросника лежит модель конкурирующих ценностей (Competing Values Framework), представление о четырех доминирующих типах организационной культуры. Однако для получения валидных данных коррекции подверглись вопросы, связанные с анализом категорий рентабельности, прибыли и дохода. Последние были заменены на категории социальной полезности, общественного имиджа и государственной выгоды². Среди особенностей исследования отметим виртуальный характер анкетирования. Опросник находился в виртуальной сети, в рабочем пространстве приложе-

ния Google, что обеспечивало максимальный географический охват, анонимность и объективность в ответах на вопросы. При стандартном анкетировании, когда респондент может быть подвержен социальному, психологическому или любому другому внешнему давлению, форматы ответов могут искажаться. С другой стороны, недостатки Интернет опроса также очевидны. Анкета, находясь в свободном доступе, не привязываясь к конкретным виртуальным профилям

отвечающих, могла стать предметом насмешек и развлечений со стороны не релевантных групп. В связи с чем, была сделана поправка на данный факт.

Основная цель анкетирования заключалась в идентификации истинного отношения к внутренней культуре, организационной действительности силовых структур, формирование понимания и отношения к проблемам и трансформационным процессам, анализе ценностных приоритетов (рис. 1).



Рис. 1. Социологический анализ современного состояния организационной культуры правоохранительных органов силовых структур

В качестве субъектов исследования выступили сотрудники подразделений правоохранительных органов из различных субъектов Российской Федерации различного уровня, имеющих стаж в данной профессиональной сфере не менее 1 года. Количество респондентов составило 1277 человек, замер производился единожды. Из них высшего состава (руководители структурных подразделений) — 9%, среднего руководящего состава (начальники отделов) — 22%, рядовые сотрудники — 69%. Возраст респондентов варьировался от 24 до 55 лет. В процентном соотношении это выглядело следующим образом: от 24 до 30 лет 45%; 31 — 45 лет — 33%; 46-55 лет — 22%. Характерно преобладание возрастной категории от 24 до 30 лет, самой активной группы в сфере освоения и использования Интернет-технологий. По ген-

дерному составу общее количество опрошенных респондентов распределилось следующим образом: 17% — женщин и 83% мужчин. Данное распределение респондентов определяется спецификой профессиональной деятельности сотрудников правоохранительных органов и силовых структур.

Исследование профессиональной самоидентификации с миссией организации заключалось в анализе таких составляющих организационной культуры как понимание предназначения данной организации в обществе, смысла ее функционирования и людей, работающих в ней. Большая часть респондентов выделила ответ «обеспечение стабильности в обществе» (71%), под которой понималась охрана общественного порядка и безопасности. «Охрана государственных интересов» отмечается у 19% опрошенных, идея

исполнения законности и законодательного пространства РФ нашла немало сторонников в среде силового реагирования. Защите прав и свобод граждан в профессиональной среде отводится лишь третье место — 71%.

Социологический анализ профессиональной самоидентификации свидетельствует о явном расхождении между осознанием своего предназначения сотрудниками силовых структур и реальными запросами современного общества. На пути становления гражданско-правового общества не должно быть приверженцев сугубо институциональных интересов. Норма закона — это лишь объективный знаменатель, приводящий в соответствие область государственных и общественных интересов. С другой стороны, осознание предназначения организации с позиции обеспечения стабильности общества может послужить конструктивным элементом в процессе интеграции правоохранительных структур в систему мировых стандартов.

Осознание предназначения организации обществу, помогает осмыслить и принять цели своей организации, которые в последующем становятся лично и деятельностно значимыми целями ее сотрудников. В социологическом исследовании современного состояния организационной культуры в качестве целей своей организации сотрудники ставят на первое место — работу с девиантными проявлениями в обществе (53%), на втором месте — поддержание нормы закона в заданных правовых рамках (40%) и только третье место занимает охрана жизни, здоровья и имущества граждан (7%).

Организационное целеполагание сотрудников также свидетельствует о факте преваляирования государственных мотивов в структуре деятельности правоохранительных органов. Свои организационные цели сотрудники силовых структур видят в реагировании на девиантные очаги общественного поведения. По сути, такой отклик подразумевает работу по факту правонарушения либо по информационному поводу о гипотетически возможном нарушении. Однако больший акцент все же необходимо направлять на социальную профилактику. В некотором роде включать воспитательную составляющую в область работы с обществом. Именно воспитанию здорового общества следует уделять

значительное внимание в общей правоохранительной практике.

Предназначение в обществе и цели организации неотъемлемым образом связаны с личностными ценностями сотрудников. Именно ценности являются средствами или инструментами, которые помогают организации достигать поставленных целей, адаптироваться и доказывать свою полезность обществу. В проведенном исследовании наиболее выраженными у сотрудников организации правоохранительных органов являются такие терминальные ценности (ценности-цели), как «физический и психологический комфорт» (62%), «справедливое вознаграждение труда» (21%), «взаимоотношения в коллективе» (17%).

Помимо функций адаптации и общественной полезности те или иные группы ценностей оказывают непосредственное влияние на эффективность функционирования организации. В данном случае, доминирующим полюсом ценностей, обеспечивающим процесс и результат выполнения поставленных задач, является четкий административный контроль.

Продолжая анализировать внутренние факторы, влияющие на выполнения поставленных перед сотрудниками организации задач факторы, в качестве недостаточно используемых для повышения эффективности деятельности отмечается следующее: эффективная система оплаты труда (отметили 61%); личная инициатива сотрудников (15%); наличие необходимой для работы информации (15%).

Анализ отдельных проявлений организационной культуры правоохранительных органов позволяет охарактеризовать ее как иерархическую (бюрократическую), для которой характерны высокий уровень формализации и структурированности жизни и деятельности сотрудников. Данная организационная культура ориентирована на жесткое руководство, подчинение формальным и нормативным правилам и приказам. Преобладают вертикальные служебные отношения, основанные на иерархии и субординации.

Между тем, сами организационные особенности правоохранительной системы, в основном связаны со строго регламентированным, иерархическим порядком взаимодействия, что

во многом препятствует созданию и поддержанию открытых информационных потоков, развитию служебных коммуникаций между представителями различных уровней управления.

Помимо изучения профилей организационных культур проводилось исследование микроклимата организаций. В стандартной практике такие формы исследовательской работы проводятся в рамках психологического сопровождения служебной деятельности (определение благоприятности социально-психологического климата), а также контроля за динамикой развития социально-психологического климата в подразделениях.

Для качественного выполнения должностных обязанностей сотрудниками, необходимо постоянно поддерживать благоприятный социально-психологический климат в коллективах подразделений. Для этого требуется оценивать важные психологические качества сотрудников и поддерживать наиболее оптимальные социально-психологические процессы в коллективах. Для выяснения условий, обеспечивающих благоприятный психологический климат был применен метод психологических исследований, адаптированный к силовым ведомствам (методика «Климат») (табл. 1).

Таблица 1. Индикаторы показателей социально-психологического климата

ПВ+	+3	Свойство в коллективе проявляется всегда
ПЧ+	+2	Свойство в коллективе проявляется часто
ПД+	+1	Свойство в коллективе проявляется достаточно
НП	0	Ни одно из свойств не проявляется достаточно заметно
ПД-	-1	Свойство в коллективе проявляется достаточно
ПЧ-	-2	Свойство в коллективе проявляется часто
ПВ-	-3	Свойство в коллективе проявляется всегда

В результате обработки анкет сотрудников ФСО получилась следующая картина (табл. 2).

Таблица 2. Результаты обработки анкет сотрудников правоохранительных органов (2010–2012 гг.)

Показатель	2010	2011	2012	Итоговый показатель
1. Тон настроения в коллективе	ПД+	НП	ПД-	0
2. Степень проявления доброжелательности, симпатий, антипатий	ПД-	НП	НП	-1
3. Взаимное расположение, взаимопонимание в группировках коллектива	НП	НП	ПД+	+1
4. Желание участвовать в совместной деятельности коллектива	ПЧ+	ПЧ+	ПД+	+5
5. Отношение к успехам или неудачам товарищей	НП	НП	ПД-	-1
6. Отношение к мнению друг друга	ПЧ+	ПЧ+	ПД+	+5
7. Отношения к достижениям и неудачам коллектива	ПД+	ПД+	ПД+	+3
8. Степень проявления эмоционального единения коллектива	ПД-	ПД-	ПЧ-	-4
9. Степень проявления чувства гордости за коллектив	ПЧ+	ПД+	НП	+3
10. Степень активности коллектива	НП	ПД+	ПЧ+	+3
11. Отношение к новым членам коллектива	ПД+	ПД+	НП	+2
12. Отношение к коллективному труду	НП	НП	ПД-	-1
13. Отношение к членам коллектива	ПД-	ПД-	ПЧ-	-4
ИТОГО:				11

Проведенный социологический анализ современного состояния организационной культуры правоохранительных органов позволяет сделать определенные выводы относительно сущностного наполнения и внешних культурных проявлений:

- Культурное падение российского общества затронуло и правоохранительные органы. Правовой нигилизм обывателей подкрепляется халатным отношением в исполнении должностных обязанностей сотрудников правоохранительной сферы, о чем свидетельствует значительный рост правонарушений среди личного состава.
- Усилившийся культурный диссонанс в организационном пространстве правоохранительных органов и силовых структур во многом определяется такими объективными противоречиями как разобщенность и широкое расслоение общества, высокая коррупциогенная нагрузка, низкая эффективность мотивационных схем, высокие криминогенные риски.
- Анализ профессиональной самоидентификации свидетельствует о явном расхождении между осознанием своего предназначения сотрудниками правоохранительных органов и реальными запросами современного общества. Организационное целеполагание сотрудников также свидетельствует о факте превалирование государственных мотивов в структуре деятельности правоохранительных органов.
- Анализ отдельных проявлений организационной культуры правоохранительных органов позволяет охарактеризо-

вать ее как иерархическую (бюрократическую), для которой характерны высокий уровень формализации и структурированности жизни и деятельности сотрудников. Данная организационная культура ориентирована на жесткое руководство, подчинение формальным и нормативным правилам и приказам. Преобладают вертикальные служебные отношения, основанные на иерархии и субординации.

Таким образом, анализ полученных данных позволил сделать вывод не только о текущем, но и предпочитаемом (будущем) состоянии культуры в организациях правоохранительных органов.

¹ Открытый стандартный опросник — OCAI — Organizational Culture Assessment Instrument

² Далее приводится полученный в результате исследования (2012—2013 гг.) материал по анализу организационной культуры организаций правоохранительных органов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Грошев И.В., Краснослободцев А.А.* Организационная культура. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012.

2. *Копылов А.А.* Механизмы формирования системы ценностных ориентаций сотрудников правоохранительных органов и ОВД в условиях социально-политических трансформаций // Вопросы современной науки и практики: ун-т им. В.И.Вернадского. 2012. № 4 (35). С. 373—376.

International Journal of
CONSTITUTIONAL
AND
STATE LAW

NIION 2015-0055

IJCSL

ISSN 2346-8351

ISSN 2346-8343

