

International journal
ACTUAL PROBLEMS
OF ADMINISTRATIVE LAW
AND PROCESS

No 3

IJAPALP

2020



МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ
АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА
И ПРОЦЕССА

**РЕДАКЦИОННАЯ
КОЛЛЕГИЯ**

A.V. Agarov
doctor of law, professor
А.В. Агапов,
доктор юридических наук,
профессор

N. T. Aliyev,
doctor of law, associate
Professor
(Republic of Azerbaijan)
Н.Т. Алиев,
доктор наук по праву, доцент
(Азербайджанская республика)

S.N. Baburin,
doctor of law, professor,
Honored master of sciences
С.Н. Бабурин,
доктор юридических наук,
профессор, Заслуженный
деятель науки

V.V. Bachiла,
candidate of law, assistant
professor
В.В. Бачила,
кандидат юридических наук,
доцент

S.N. Bratanovskiy,
doctor of law, professor
С.Н. Братановский,
доктор юридических наук,
профессор, почетный работ-
ник
высшего профессионального
образования РФ

G.A. Vasilevich,
doctor of law, professor,
honored
lawyer of the Republic of
Belarus
Г.А. Василевич,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
юрист
Республики Беларусь

A.M. Voronov,
doctor of law, professor
А.М. Воронов,
доктор юридических наук,
профессор

A.Y. Grishko,
doctor of law, professor
А.Я. Гришко,
доктор юридических наук,
профессор

A.A. Grishkovec,
doctor of law, professor
А.А. Гришковец,
доктор юридических наук,
профессор

G.S. Gurbanov,
doctor of law, professor
Г.С. Гурбанов,
доктор юридических наук,
профессор

T.A. Guseva,
doctor of law, assistant
professor
Т.А. Гусева,
доктор юридических наук,
доцент

V.V. Denisenko,
doctor of law, professor
В.В. Денисенко,
доктор юридических наук,
профессор

S.V. Dubrovin,
doctor of law, professor,
honored
worker of higher school of
Russia
С.В. Дубровин,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный ра-
ботник высшей школы РФ

A.S. Dugenets,
doctor of law, professor,
honored
lawyer of the Russian
Federation
А.С. Дугенец,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
юрист РФ

A.B. Zelencov,
doctor of law, professor
А.Б. Зеленцов,
доктор юридических наук,
профессор

S.M. Zubarev,
doctor of law, professor
С.М. Зубарев,
доктор юридических наук,
профессор

**EDITORIAL
BOARD**

A.V. Zubach,
candidate of law, professor
А.В. Зубач,
кандидат юридических наук,
профессор

S.M. Ziryaynov,
doctor of law, professor
С.М. Зырянов,
доктор юридических наук,
профессор

N.G. Ivanov,
doctor of law, professor,
honored
lawyer of the Russian
Federation
Н.Г. Иванов,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
юрист РФ

V.I. Kainov,
doctor of law, professor
В.И. Кайнов,
доктор юридических наук,
профессор

A.A. Kalgina,
candidate of law, assistant
professor
А.А. Кальгина,
кандидат юридических наук,
доцент

A.I. Kalpunov,
doctor of law, professor
А.И. Каплунов,
доктор юридических наук,
профессор

I.B. Kardashova,
doctor of law, professor
И.Б. Кардашова,
доктор юридических наук,
профессор

R. Kvaratskhelia,
doctor of law, professor
(Republic of Georgia)
Р. Кварацхелия,
доктор юридических наук,
профессор
(Республика Грузия)

M.N. Kozbar-Frolova,
doctor of law, professor
М.Н. Кобзарь-Фролова,
доктор юридических наук,
профессор

N.A. Kolokolov,
doctor of law, professor
Н.А. Колоколов,
доктор юридических наук,
профессор

P.I. Kononov,
doctor of law, professor, member
of RAUN

П.И. Кононов,
доктор юридических наук,
профессор, член РАЮН

A.M. Kononov,
doctor of law, professor

А.М. Кононов,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
юрист РФ

M.V. Kostennikov,
doctor of law, professor

М.В. Костенников,
доктор юридических наук,
профессор

A. V. Kurakin,
doctor of juridical Sciences,
Professor

А.В. Куракин,
доктор юридических наук,
профессор

V.I. Maiorov,
doctor of law, professor

В.И. Майоров,
доктор юридических наук,
профессор

V.P. Maiorov,
doctor of law, professor

Н.П. Маюров,
доктор юридических наук,
профессор

F.G. Mishko,
doctor of law, assistant professor

Ф.Г. Мышко,
доктор юридических наук, до-
цент

A.M. Osaveluk,
doctor of law, professor

А.М. Осавелюк,
доктор юридических наук,
профессор

N.F. Porova,
doctor of law, professor

Н.Ф. Попова,
доктор юридических наук,
профессор

V.A. Ponikarov,
doctor of law, professor

В.А. Поникаров,
доктор юридических наук,
доцент

I. V. Ponkin,
doctor of law, Professor

И.В. Понкин,
доктор юридических наук,
профессор

G.A. Prokopovich,
doctor of law, assistant professor

Г.А. Прокопович,
доктор юридических наук, до-
цент

S. E. Proletenkova,
doctor of juridical Sciences,
associate Professor

С.Е. Пролетенкова,
доктор юридических наук,
доцент

T. A. Prudnikova,
doctor of law, associate Professor

Т.А. Прудникова,
доктор юридических наук, до-
цент

I.M. Rassolov,
doctor of law, professor

И.М. Рассолов,
доктор юридических наук,
профессор

V. M. Redkous,
doctor of law, Professor

В.М. Редкоус,
доктор юридических наук,
профессор

T.E. Rojdestvenskaya,
doctor of law, assistant professor

Т.Э. Рождественская,
доктор юридических наук, до-
цент

B.V. Rossinskiy,
doctor of law, professor, honored
lawyer of the Russian Federation

Б.В. Россинский,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
юрист РФ

N.V. Romyancev,
doctor of law, assistant professor

Н.В. Румянцев,
доктор юридических наук,
доцент

S.A. Starostin
doctor of law, professor

С.А. Старостин,
доктор юридических наук,
профессор

A.I. Stakhov,
doctor of law, professor

А.И. Стахов,
доктор юридических наук,
профессор

Yu. V. Stepanenko,
doctor of law, Professor

Ю.В. Степаненко,
доктор юридических наук,
профессор

V.G. Tataryan,
doctor of law, assistant professor

В.Г. Татарян,
доктор юридических наук,
профессор

L.N. Terman,
doctor of economic sciences,
professor

(State of Israel)

Л.Н. Тепман,
доктор экономических наук,
профессор

(государство Израиль)

E.O. Tuzelbaev,
doctor of law, professor

Е.О. Тузельбаев,
доктор юридических наук,
профессор

N.M. Chepurnova,
doctor of law, professor,

honored lawyer of the Russian
Federation

Н.М. Чепурнова,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный

юрист РФ

R. Chinghis,
president of Law enforcement
University, professor

Р. Чингиз,
президент Университета
правоохранительных органов

Монголии, профессор

A.P. Shergin,
doctor of law, professor, honored
worker of science of Russia

А.П. Шергин,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный дея-

тель науки РФ

N.D. Eriashvili,
candidate of historical sciences,
candidate of law, doctor of

economic
sciences, professor

Н.Д. Эриашвили,
кандидат исторических, канди-

дат юридических наук, доктор,

экономических наук, профес-
сор

V.A. Yusupov,
Doctor of law, professor

В.А. Юсупов,
доктор юридических наук,
профессор

Registration certificate
404499538

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

Editor in Chief

I.M. Rassolov,
doctor of laws

Representations:

CEO of publishing house
«UNITY-DANA»

V.N. Zakaidze

E-mail: unity@unity-dana.ru

Tel.: +7(499)195-90-36

in Russia:

1 Irina Levchenko,

Moscow, 123298

Tel./fax: +7(499)740-60-14/15

E-mail: unity@unity-dana.ru

in Georgia:

44 A. Kazbegi Avenue, Tbilisi,
0186, Publishing house Righteous
Georgia

Special correspondent

A. Kldeiseli

Reporter:

M.Ya. Nodia

Tel./Fax: 8(916)2041777

E-mail: sama_saqartvelo@mail.ru

in USA:

3565 Edencroft Road, Huntingdon
Valley, Pennsylvania

D.Skhirtladze, MD, MPH

+12157605939

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

Editorial staff and external reviewers
are not responsible for the quality,
accuracy and correctness of
citing of works by their authors.
Responsibility for the quality,
accuracy and correctness of citing
of works solely lies with the

www.unity-dana.ru

www.niion.org

CONTENTS 3/2020

R. A. Bruner. Of non-compliance of provisions of clause 3.2. and 3.3. article 4.1 of the administrative code the provisions of the Constitution.	5
I. A. Gorsheneva, M.N. Bobyleva. On the development of administrative law in the United States of America	9
P.O. Dutov. On some approaches to external labor migration in the context of reforming migration regimes	11
Pham Van Minh. Improving the effectiveness of the district police in managing and educating drug addicts in Ho Chi Minh city	16
A.V. Tsvetkov, I.P. Chuvalskaya. On the legal consolidation of certain administrative measures in relation to foreign citizens and stateless persons during the period of the introduction of restrictions related to the spread of the new coronavirus infection COVID-19 in the Russian Federation	19
N.V. Tskhadadze. Economic efficiency of hotel complex organizations in Moscow	23
K.A. Sultanov. Administrative activities of the police to detect and suppress violations of the legislation of the subjects of the Russian Federation on silence	29
Ju.N. Ryzhakova. Current issues of migration policy development in the Russian Federation	35
V.M. Isakov, N.I. Utkin, E.N. Khazov, O.G. Yatkevich. The main directions of interaction between law enforcement agencies in the preparation and conduct of a single day of glossing	38
I.V. Fadeeva, Yu.V. Efimova. On the issue of state regulation of virtual money circulation	44
S.S. Aleyeva. Legal provision of registration procedures in the field of entrepreneurship	46
V.Yu. Uvarov. State migration policy of the Russian Federation in the field of interethnic relations	49
A.Yu. Vanteeva. On migration processes in the context of the COVID-19 pandemic	53
E.Yu. Zinchenko, E.N. Khazov. Theoretical and legal bases of the concept "native speaker-representative of a language community"	56
A.S. Prudnikov. On some aspects of improving legal regulation in the field of migration	61
A.S. Prudnikov. Features of interaction of migration departments with civil society institutions in the provision of public services in the field of migration	64
T.A. Prudnikova. Procedure for Federal control (supervision) of legal entities and individual entrepreneurs on their compliance with legislation in the field of migration	67
R.A. Bruner, T.A. Prudnikova. Interaction of migration departments with multifunctional migration centers, passport and visa centers and organizations authorized by the subject of the Russian Federation to monitor the implementation of legislation in the field of migration	70
V.D. Samoylov. The genesis of Russian migrationology	73
V.D. Samoylov. Promising scientific and practical developments for the development of education in the field of migration	79
V.F. Tsepelev, E.S. Smolianinov. Some aspects of the implementation of Russia's criminal policy in the field of migration	82
V.I. Semov. About legal regulation of the state migration policy in the Russian Federation	87

Свидетельство о регистрации
404499538

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

Главный редактор,
И.М. Рассолов,
доктор юридических наук
Представительства:
Генеральный директор
издательства «ЮНИТИ-ДАНА»
В.Н. Закаидзе
в России: 123298 Москва,
ул. Ирины Левченко, д. 1
Тел./факс: +7(499)740-60-14/15
E-mail: unity@unity-dana.ru

в Грузии: 0177 Тбилиси,
пр. Александра Казбеги, д. 44,
издательство «Справедливая
Грузия»

Специальный корреспондент
А. Клеисели

Корреспондент:
М.Я. Нодия

Тел./факс: 8(916)2041777
E-mail: sama_saqartvelo@mail.ru

в США: штат Пенсильвания,
г. Хантингдон Вэли,
ул. Эденкрофт Роуд
3565

Д. Схиртладзе,
доктор медицины
E-mail: dr.david.skhirtladze@gmail.com

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

Отпечатано в цифровой типогра-
фии ООО «Буки Веди»
на оборудовании Konica Minolta
105066, Москва, ул. Новорязанская,
д. 38, стр. 1, пом. IV

Редакция и внешние рецензенты не
несут ответственности за качество,
правильность и корректность
цитирования произведений авто-
рами статей. Ответственность за
качество, правильность и коррект-
ность цитирования произведений
несут исключительно авторы
опубликованных материалов

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

СОДЕРЖАНИЕ 3/2020

Р.А. Брунер. О несоответствии положений п. 3.2. и 3.3. ст. 4.1 КОАП РФ положениям Конституции РФ	5
И.А. Горшенева, М.Н. Бобылева. К вопросу о развитии административного права Соединенных Штатов Америки	9
П.О. Дутов. О некоторых подходах к внешней трудовой миграции в контексте реформирования миграционных режимов	11
Фам Ван Минь. Повышение эффективности работы участковой полиции по управлению и образованию наркоманов в городе Хошимин	16
А.В. Цветков, И.П. Чувальская. О правовом закреплении отдельных мер административного характера в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства в период введения ограничений, связанных с распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19 в Российской Федерации	19
Н.В. Цхададзе. Экономическая эффективность организаций гостиничного комплекса в г. Москве	23
К.А. Султанов. Административная деятельность полиции по выявлению и пресечению нарушений законодательства субъектов Российской Федерации о тишине	29
Ю.Н. Рыжакова. Актуальные вопросы развития миграционной политики в Российской Федерации	35
В.М. Исаков, Н.И. Уткин, Е.Н. Хазов, О.Г. Яткевич. Основные направления взаимодействия правоохранительных органов при подготовке и проведению единого дня голосования	38
И.В. Фадеева, Ю.В. Ефимова. К вопросу о государственном регулировании обращения виртуальных денег	44
С.С. Алеева. Правовое обеспечение регистрационных процедур в сфере предпринимательства	46
В.Ю. Уваров. Государственная миграционная политика Российской Федерации в сфере межэтнических отношений	49
А.Ю. Вантеева. О миграционных процессах в условиях пандемии COVID-19	53
Е.Ю. Зинченко, Е.Н. Хазов. Теоретические и правовые основы понятия "носитель языка – представитель языковой общности	56
А.С. Прудников. О некоторых аспектах совершенствования правового регулирования в сфере миграции	61
А.С. Прудников. Особенности взаимодействия подразделений по вопросам миграции с институтами гражданского общества при осуществлении контроля за исполнение миграционного законодательства	64
Т.А. Прудникова. Порядок проведения федерального контроля (надзора) за юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями по соблюдению ими законодательства в сфере миграции	67
Р.А. Брунер, Т.А. Прудникова. Взаимодействие подразделений по вопросам миграции с многофункциональными миграционными центрами и уполномоченными субъектом Российской Федерации организации по контролю за исполнением законодательства в сфере миграции	70
В.Д. Самойлов. Генезис отечественной миграциологии	73
В.Д. Самойлов. Перспективные научно-практические разработки для развития образования в сфере миграции	79
В.Ф. Цепелев, Е.С. Смольянинов. Отдельные аспекты реализации уголовной политики России в сфере миграции	82
В.И. Семов. О правовом регулировании государственной миграционной политики в Российской Федерации	87

**TO INADEQUATE THE PROVISIONS OF CLAUSE 3.2. AND 3.3. ST. 4.1
ADMINISTRATIVE CODE THE PROVISIONS OF THE CONSTITUTION OF THE
RUSSIAN FEDERATION****О НЕСООТВЕТСВИИ ПОЛОЖЕНИЙ П. 3.2. И 3.3. СТ. 4.1 КОАП РФ
ПОЛОЖЕНИЯМ КОНСТИТУЦИИ РФ**

Роман Александрович Брунер,
кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
подполковник полиции
rb1982@rambler.ru

Abstract: the article discusses the inconsistency of the provisions of section 3.2 and 3.3. article 4.1. Administrative code the provisions of the Constitution, and proposed amendments to the administrative offences code of the Russian Federation, in part to bring them into compliance with the provisions of the Constitution.

Keyword: The Constitution of the Russian Federation; administrative punishment; administrative responsibility; administrative fine; non-compliance with the provisions of the Constitution of the Russian Federation

Аннотация: В статье рассматривается вопрос о несоответствии положений п. 3.2 и 3.3. ст. 4.1. КоАП РФ положениям Конституции РФ, и предлагается внесение изменений в КоАП РФ, в части приведения их в соответствие положениям Конституции РФ.

Ключевые слова: Конституция РФ; административное наказание; административная ответственность; административный штраф; несоответствие положениям Конституции РФ

Для цитирования: Р.А. Брунер. О несоответствии положений п. 3.2. и 3.3. ст. 4.1 КоАП РФ положениям Конституции РФ. Актуальные проблемы административного права и процесса. 3/2020. С.5-8.

Статья 55 Конституции РФ провозглашает Россию демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления, в котором высшей ценностью являются человек, его права и свободы, а основополагающей обязанностью государства - признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, не подлежащих ограничению иначе как федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Одной из основ федеративного устройства государства является разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ. Определяя в этих целях предметы ведения РФ и предметы совместного ведения РФ и ее субъектов, Конституция РФ устанавливает, что по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, которые не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения РФ и предметам совместного ведения РФ и ее

субъектов (статья 5, часть 3; статьи 71 и 72; статья 76, части 2 и 5).

Согласно п. «к» ч. ст. 72 Конституции РФ - административное и административно-процессуальное законодательство России отнесено к предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ.

Определение оснований и условий административной ответственности. в силу ч. 2 ст. 76 Конституции РФ осуществляется посредством издания федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), основываясь на положениях Конституции РФ, закрепляет, что законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (статья 1.1).

Согласно ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ к ведению РФ в области законодательства об административных правонарушениях отнесено установление общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях; перечня видов административных наказаний и правил их примене-

ния; административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации; порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний.

К ведению субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях относится, в частности, установление законами субъектов РФ об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления; организация производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ (пункты 1 и 2 части 1 статьи 1.3.1 КоАП РФ).

С учетом указанного разграничения полномочий РФ и ее субъектов в сфере законодательства об административных правонарушениях КоАП РФ об административных правонарушениях предусматривает, что административное наказание за совершение административного правонарушения назначается в пределах, установленных законом, предусматривающим ответственность за данное административное правонарушение (часть 1 статьи 4.1); при этом юридические лица подлежат административной ответственности за совершение административных правонарушений в случаях, предусмотренных статьями раздела II КоАП Российской Федерации или законами субъектов РФ об административных правонарушениях (часть 1 статьи 2.10).

При привлечении юридического лица к административной ответственности за совершение административного правонарушения, установленного законом субъекта РФ, наказание налагается в виде предупреждения и (или) административного штрафа (части 2 и 3 статьи 3.2 КоАП РФ), при этом административный штраф, относящийся к числу основных наказаний, является денежным взысканием, выражается в рублях и устанавливается для юридических лиц законами субъектов РФ об адми-

нистративных правонарушениях в размере, не превышающем одного миллиона рублей (часть 1 статьи 3.3, часть 1 статьи 3.5 КоАП РФ).

Согласно КоАП РФ юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых данным Кодексом или законами субъекта РФ предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению (часть 2 статьи 2.1).

При назначении административного наказания юридическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, имущественное и финансовое положение юридического лица, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность (часть 3 статьи 4.1).

В силу прямого указания КоАП РФ при наличии исключительных обстоятельств, связанных с характером совершенного административного правонарушения и его последствиями, имущественным и финансовым положением привлекаемого к административной ответственности юридического лица, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дела об административных правонарушениях либо жалобы, протесты на постановления и (или) решения по делам об административных правонарушениях, могут назначить наказание в виде административного штрафа в размере менее минимального размера административного штрафа, предусмотренного соответствующей статьей или частью статьи раздела II КоАП РФ, в случае, если минимальный размер административного штрафа для юридических лиц составляет не менее ста тысяч рублей (часть 3.2 статьи 4.1); при назначении административного наказания в этом случае размер административного штрафа не может составлять менее половины минимального размера административного штрафа, предусмотренного для юридических лиц соответствующей статьей или частью статьи раздела II КоАП РФ (часть 3.3).

Указанные правила назначения юридическим лицам административного наказания в виде административного штрафа в размере менее его мини-

мального размера распространяются при наличии необходимых обстоятельств и условий как на относительно определенные штрафы с установленным минимальным и максимальным их размером, так и на абсолютно определенные штрафы, установленные в твердом (фиксированном) размере¹.

Согласно положениям ст. 4.1 КоАП РФ - при наличии исключительных обстоятельств, связанных с характером совершенного административного правонарушения и его последствиями, имущественным и финансовым положением привлекаемого к административной ответственности юридического лица, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дела об административных правонарушениях либо жалобы, протесты на постановления и (или) решения по делам об административных правонарушениях, могут назначить наказание в виде административного штрафа в размере менее минимального размера административного штрафа, предусмотренного соответствующей статьей или частью статьи раздела II КоАП РФ, в случае, если минимальный размер административного штрафа для юридических лиц составляет не менее ста тысяч рублей (часть 3.2).

При назначении административного наказания в соответствии с ч. 3.2 ст. 4.1 КоАП РФ размер административного штрафа не может составлять менее половины минимального размера административного штрафа, предусмотренного для юридических лиц соответствующей статьей или частью статьи раздела II КоАП РФ (часть 3.3).

Положения ч. 3.2 и 3.3 ст. 4.1 КоАП РФ допускают возможность не более чем двукратного снижения минимального размера административного штрафа, составляющего для юридических лиц не менее ста тысяч рублей, благодаря чему предоставляют органам и должностным лицам административной юрисдикции действенное средство для справедливого и пропорционального содеянному реагирования на совершенное противоправное деяние. Данные нормы обеспечивают индивидуализацию административного наказания и фактически улучшают правовое положение юридического лица, привлекаемого к административной ответственности. Указанные положения нашли свое отражение в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 19 июля 2016 года № 1738-О.

Указанные положения ч. 3.2 и 3.3. КоАП РФ предоставляют возможность снижения размера суммы штрафа предусмотренного только за совершение административных правонарушений, ответственность за которые установлена разделом II «Особенная часть» КоАП РФ.

КоАП РФ был дополнен ч. 3.2 и 3.3 ст. 4.1 КоАП РФ с целью приведения положений КоАП РФ в соответствие с правовой позицией Конституционного Суда РФ, согласно которой отсутствие возможности назначения юридическому лицу административного наказания в виде административного штрафа ниже низшего предела соответствующей административной санкции в случае, если он имеет значительный размер, не позволяет, вопреки требованиям Конституции РФ, ее статей 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 31 (часть 1), 35 (части 1, 2 и 3) и 55 (часть 3), наиболее полно учесть характер совершенного правонарушения, имущественное положение правонарушителя, а также иные имеющие существенное значение для индивидуализации ответственности обстоятельства и тем самым обеспечить назначение справедливого и соразмерного административного наказания (Постановление от 17 января 2013 года № 1-П, от 14 февраля 2013 года № 4-П, от 25 февраля 2014 года № 4-П, от 8 апреля 2014 года № 10-П; Определение от 14 мая 2018 года № 1114-О и др.).

Буквальное толкование ч. 3.2 и 3.3. КоАП РФ допускает назначение юридическому лицу наказания в виде административного штрафа в размере менее минимального размера административного штрафа только в случае, если он предусмотрен соответствующей статьей или частью статьи раздела II КоАП РФ. Указанное толкование исключает применение указанных норм права при назначении юридическим лицам наказания в виде административного штрафа в соответствии с законами субъектов РФ об административной ответственности, которое расходится со смыслом положений статей 1.4 и 3.1 КоАП РФ и влечет на практике не имеющую объективного и разумного оправдания дифференциацию прав и обязанностей лиц, относящихся к одной и той же категории субъектов административной ответственности за административные правонарушения.

Такая дифференциация порождает - в нарушение конституционных принципов равенства и справедливости, охватывающих своим воздействием

законодательное регулирование как прав и свобод, закрепленных непосредственно в Конституции РФ, так и прав, приобретаемых на основании закона, - предпосылки для дискриминационного правоприменения (Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 мая 2001 года № 8-П, от 16 июля 2007 года № 12-П, от 26 февраля 2010 года № 4-П, от 23 апреля 2012 года № 10-П, от 18 апреля 2017 года № 12-П, от 6 июня 2017 года № 15-П, от 4 декабря 2017 года № 35-П и др.). При этом установление исключительных обстоятельств, связанных с характером совершенного административного правонарушения и его последствиями, имущественным и финансовым положением привлекаемого к административной ответственности юридического лица, и назначение наказания в виде административного штрафа в размере менее минимального размера административного штрафа, предусмотренного за соответствующее деяние, во всяком случае остается прерогативой судьи, органа, должностного лица, рассматривающего дела об административных правонарушениях либо жалобы, протесты на постановления и (или) решения по делам об административных правонарушениях, т.е. возможность назначения административного штрафа с использованием указанных норм не предопределяет обязанность следования соответствующего органа или должностного лица доводам лица, привлекаемого к административной ответственности, о наличии в его деле оснований для указанного снижения размера штрафа.

Таким образом, по мнению автора положения ч. 3.2 и 3.3 ст. 4.1 КоАП РФ не соответствуют Конституции РФ, ее статьям 19 (части 1 и 2), 35 (часть

1), 55 (часть 3) и 72 (пункт «к» части 1), в части, в которой они в системе действующего правового регулирования исключают возможность назначения юридическому лицу административного штрафа в размере менее минимального размера административного штрафа, установленного законом субъекта РФ за совершение конкретного административного правонарушения, в связи с чем считаем целесообразным дополнить статью 4.1 КоАП РФ частью 3.3.1 следующего содержания «Положения части 3.2 и 3.3 настоящей статьи подлежат применению при назначении юридическому лицу административного наказания в виде административного штрафа, за совершение административных правонарушений предусмотренных законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях».

Литература / использованные источники

1. Конституция Российской Федерации.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 1.
3. Административное право Российской Федерации: курс лекций. Ч. 2. / под ред. С.Н. Бочарова. -М.: МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, 2015.

¹ Административное право Российской Федерации: курс лекций. Ч. 2. / под ред. С.Н. Бочарова. -М.: МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, 2015.

ON THE DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE LAW IN THE UNITED STATES OF AMERICA

К ВОПРОСУ О РАЗВИТИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА
СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ

I. A. Gorsheneva,

head of the Department of foreign languages V. Ya. Kikotya Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia
candidate of law, Professor, Honored worker of the Higher school
of the Russian Federation M.

M.N. Bobileva,

adjunct of the 1st year of study at the Department of administrative law
Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia named after V. ya. Kikotya police
Lieutenant

И.А. Горшенева,

заведующий кафедрой иностранных языков Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
кандидат юридических наук, профессор, Заслуженный работник Высшей школы РФ

М.Н. Бобылева

адъюнкт 1-ого года обучения ФПНПиНК по кафедре административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, лейтенант полиции

Abstract. In the scientific article, the authors consider the formation and development of administrative law in the United States, paying attention to the fact that it was formed due to the synthesis of two traditions: positivist and procedural. Each of these traditions is characterized.

Keywords: administrative law, traditions, law, decision, judicial authorities, sovereignty

Аннотация. В научной статье авторы рассматривают вопрос становления и развития административного права США, обращая внимание на то, что оно сложилось благодаря синтезу двух традиций: позитивистской и процессуальной. Приводится характеристика каждой из этих традиций.

Ключевые слова: административное право, традиции, закон, решение, судебные органы, суверенитет

Для цитирования: И.А. Горшенева, М.Н. Бобылева. К вопросу о развитии административного права Соединенных Штатов Америки. Актуальные проблемы административного права и процесса. 3/2020. С.9-10.

Американское административное право на протяжении длительного времени характеризовалось двумя разными традициями: позитивистской и процессуальной.

Позитивистская традиция подчеркивает, что административные органы признаются законом и должны функционировать в соответствии с требованиями права [6].

Процессуальная традиция характеризуется тем, что юридические лица действуют на основании принятых обоснованных решений, в которых подчеркивается, что интересы всех юридических лиц должны учитываться и им предоставляется возможность выразить свои взгляды и разъяснить свои решения публично и четко [6].

В XX веке Американский административный закон «синтезировал» эти две традиции, в результате чего учитывались все недостатки, существующие с позитивистской точки зрения, но до тех пор, пока процессуальные нормы неукоснительно соблюдались.

Профессор Питер Штраус и другие ученые, занимающиеся вопросами синтеза указанных двух традиций в одно целое, т.е. в единый административный закон США, и не предполагали, что вскоре процессуальная традиция сможет полностью вытеснить позитивное право. Однако в последние годы ученые начали активно утверждать, что процессуальная традиция может существовать «сама по себе» и самостоятельно функционировать без позитивистской традиции. Это можно увидеть в различных контекстах, где традиции закона выражены слабо, например, режимы многонациональных договоров и различные правовые формы «президентской администрации» [6].

Действуя согласно позитивистской традиции, судебные органы демонстрируют себя как представителей суверенитета. Иными словами, их суждения, предполагающие точное следование закону, поддерживаются суверенной властью государства. Процессуальная традиция основывается на нормах разумности, с которыми общественное мнение может и не согласиться.

Исполнение норм административного права может привести к тому, что вопрос будет рассматриваться как состязательное мнение. Вместо того чтобы осуществлять контроль нарушений норм административного закона, административное право

может рационализировать волюнтаризм осуществления власти.

Однако указанные традиции хоть и отличаются по своим характеристикам, но все же в совокупности они сыграли решающую роль в эволюции судебного контроля за деятельностью юридических лиц. Там, где имеется судебный надзор, обе традиции продолжают исполнять важную функцию и на сегодняшний день [3].

Следует отметить, что при отсутствии судебного надзора основную контролирующую функцию за следованием требованиям административного закона осуществляет сам исполнительный орган, и в данном случае процессуальная традиция занимает главенствующее место.

В связи с этим, возникает вопрос: «Может ли расширенная сфера деятельности «президентской администрации», которая осуществляется без ограничений со стороны судебных органов, в значительной степени руководствоваться заповедями, взятыми из традиционного процесса? Каковы основные черты традиций, разработанных в контексте судебного контроля?»

Считается, что в государствах с демократическим режимом власть передается от народа, который ратифицирует Конституцию [2, с. 339-347], к избранному законодательному и исполнительному органам. Право действовать в соответствии с законом делегируется от народа этим органам [5, с. 50-52]. Позитивистская традиция развивалась в предположении, что какой-то другой институт, который обычно считается судом, может приостановить действия правительственных органов, когда эти действия превышают полномочия, предоставляемые законом.

Процессуальная традиция исходит из того, что всем заинтересованным лицам должна быть предоставлена возможность высказать свое мнение и что это мнение должно быть полностью учтено [1, с. 145-149].

В Соединенных Штатах Америки современное административное право, применяемое судами, состоит из синтеза позитивистских и процессуальных традиций. Суды обеспечивают исполнение «четких» указаний, содержащихся в законе, которые делегируют дискреционные полномочия. Также судебные органы обеспечивают соблюдение норм обоснованного принятия решений, содержание которых разрабатывалось с течением времени в процессе развития общего права.

В XXI веке сообщество прецедентного права стоит на пороге новой эры в административном праве, в котором позитивистская традиция значительно вытесняется доминирующей ролью процессуальной традиции. Пока рано делать какие-либо выводы, но уже сейчас существуют признаки того, что

такая тенденция сохранится в ближайшем будущем. Движущей силой такого развития событий является то, что административное управление все чаще опережает законодательные полномочия.

В Соединенных Штатах Америки рост власти Президента и относительный упадок полномочий Конгресса начали генерировать аналогичные примеры. Война с террором и всё проявляющаяся рецессия привели к значительному расширению исполнительной власти, что часто оправдывалось необходимостью реагировать на беспрецедентные кризисы [4].

Таким образом, долгосрочные перспективы эволюционных тенденций административного права, основанного исключительно на процессуальных нормах, вызывают обеспокоенность. Если процессуальные нормы сами по себе не закреплены и не применяются в качестве позитивного права, полномочия любого органа исполнительной власти настаивать на соблюдении этих норм являются безрезультативными.

Литература

1. Батхаев В.В. Современные управленческие технологии защиты чести, достоинства и деловой репутации государственных служащих // Молодые ученые. 2013. № 4. С. 145-149.
2. Горшенева И.А., Кужевская Е.Б., Султанова Р.М. Однопредметные конституционные поправки (зарубежный опыт // В сборнике: Поколение будущего сборник статей Международной студенческой научной конференции. 2018. С. 339-347.
3. Жданов С.П., Залысин И.Ю., Качурина И.Б., Несмелов П.В. Конституционно-правовое обеспечение прав человека на неприкосновенность частной жизни в Российской Федерации // Московский Государственный Университет Природообустройства. Москва, 2013. – 171 с.
4. Kudalina I.A., Nizhnichenko N.B., Sokolova A.V. Система государственной власти РФ, США и Великобритании // Учебно-методическое пособие / Москва, 2015. – 70 с.
5. Несмелов П.В., Шакун Н.В. Деятельность государственной власти и местного самоуправления по обеспечению конституционных основ государственной национальной политики // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 9. С. 50-52.
6. Thomas W. Merrill, Presidential Administration and the Traditions of Administrative Law, 115 COLUM. L. REV. 1953 (2015). // https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/141 (дата обращения: 28.04.2020 г.)

ON SOME APPROACHES TO EXTERNAL LABOR MIGRATION IN THE CONTEXT OF REFORMING MIGRATION REGIMES

О НЕКОТОРЫХ ПОДХОДАХ К ВНЕШНЕЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ РЕЖИМОВ

Pavel Olegovich Dutov,

Aspirant of the Chair of Constitutional and Municipal Law of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation named after V.Ya. Kikotya

Павел Олегович Дутов,

соискатель кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя
po.dutov@mail.ru

Annotation. In the article, based on the analysis of the law enforcement practice of implementing the legislation of the Russian Federation in the field of external labor migration, it is proposed to create and develop a new mechanism for attracting and using foreign citizens to carry out labor activities in the Russian Federation by maintaining and applying the Register of employers attracting foreign labor force (RRPIRS) and The register of foreign labor migrants (RITM), as well as the creation of the migration infrastructure of the Russian Federation in the countries of origin of labor migrants.

Keywords: external labor migration, labor activity, labor migrant, migration infrastructure, register, register model, migration center

Аннотация. В статье на основании анализа правоприменительной практики реализации законодательства Российской Федерации в сфере внешней трудовой миграции предложено создание и отработка нового механизма привлечения и использования иностранных граждан для осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации путем ведения и применения Реестра работодателей, привлекающих иностранную рабочую силу (РРПИРС) и Реестра иностранных трудовых мигрантов (РИТМ), а также создание миграционной инфраструктуры Российской Федерации в странах исхода трудовых мигрантов.

Ключевые слова: внешняя трудовая миграция, трудовая деятельность, трудовой мигрант, миграционная инфраструктура, реестр, реестровая модель, миграционный центр

Научная специальность: 12.00.02 - конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Научный руководитель: Прудников Анатолий Семенович, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя, заслуженный юрист России, доктор юридических наук, профессор

Для цитирования: П.О. Дутов. О некоторых подходах к внешней трудовой миграции в контексте реформирования миграционных режимов. Актуальные проблемы административного права и процесса. 3/2020. С.11-15.

В 2018 году Президентом Российской Федерации В.В. Путиным утверждена Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы¹, в которой определено, что целью миграционной политики является создание миграционной ситуации, способствующей решению задач, в том числе в сфере социально-экономического, пространственного и демографического развития страны, повышения качества жизни ее населения, обеспечения безопасности государства, защиты национального рынка труда.

Одной из задач для достижения названной цели является совершенствование правовых, организационных и иных механизмов, регулирующих и обеспечивающих въезд и пребывание иностранных граждан, способных благодаря своей трудовой деятельности, знаниям и компетенциям содействовать

экономическому, социальному и культурному развитию России.

В целях координации деятельности государственных органов по вопросам реализации концепции и оказания им содействия в реализации указанных вопросов Президентом Российской Федерации образована Рабочая группа².

Результатом ее деятельности явились предложения по реформированию миграционных режимов, которые стали основой перечня поручений Президента Российской Федерации³, предусматривающего помимо прочего закрепление унифицированного порядка осуществления трудовой деятельности в Российской Федерации иностранными гражданами, основанного на уплате ими авансовых платежей по налогу на доходы физических лиц.

Исходя из указанным предложений, разработан План мероприятий по реализации в 2020-2022

гг. Концепции⁴, в ходе исполнения которого предусмотрена в том числе модернизация механизмов регулирования трудовой миграции, а также информатизация системы государственного управления в сфере миграции.

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

Как было отмечено Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в ежегодном послании Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 года, «уже в этом году нужно запустить гибкий механизм экспериментальных правовых режимов для разработки и внедрения в России новых технологий, наладить современное регулирование оборота больших данных»⁵.

Задача аналогичного характера определена в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»⁶, в соответствии с которым в целях осуществления прорывного научно-технологического и социально-экономического развития Российской Федерации Правительству Российской Федерации при реализации совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» надлежит обеспечить в 2024 году внедрение цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления и оказания государственных услуг, в том числе в интересах населения и субъектов малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей.

Внедрение государственных электронных сервисов в миграционной сфере в привязке к аккаунту иностранного гражданина в государственной информационной системе, через личный кабинет и мобильное приложение не будут способствовать возникновению угрозы национальной безопасно-

сти, оказывать негативное влияние на баланс трудовых ресурсов, предусматривающий приоритетный порядок трудоустройства граждан Российской Федерации.

В рамках проработки задач, поставленных в Плате мероприятий по реализации концепции, проведен анализ правоприменительной практики с целью выявления проблемных вопросов, требующих комплексного решения.

Так, незначительный удельный вес числа трудовых мигрантов, оформляющих разрешения на работу с учетом квот, на фоне устойчивого ежегодного снижения их абсолютного количества и устанавливаемой Правительством Российской Федерации потребности в привлечении ставят под вопрос эффективность функционирования квотной системы и необходимость ее реформирования.

Утвержденная квота (без учета резерва) за 6 месяцев 2020 года исчерпана на 12,2 % (2019 год – 53,6 %, 2018 год – 55,3 %, 2017 год – 61,8 %).

В течение 2019 года иностранным гражданам с учетом квот оформлено 60,6 тыс. разрешений на работу (2018 год – 72,6 тыс., 2017 год – 95,6 тыс.). За 6 месяцев 2020 года с учетом квот оформлено 9 870 разрешений на работу (АППГ – 24 313).

Доля лиц, получивших в 2019 году разрешений на работу с учетом квот, по отношению к общему числу трудовых мигрантов иных категорий, законно осуществляющих трудовую деятельность на территории Российской Федерации, составила 2,4 % (2018 г. – 3,0 %, 2017 г. – 4,3%). За 6 месяцев 2020 года доля таких лиц составляет 1,1 %.

Квоты, ограничивающие количество выдаваемых разрешений на работу посредством бюрократических процедур, искусственно затрудняют получение документов, дающих право иностранному гражданину осуществлять трудовую деятельность.

Кроме того, недостатком квотирования является длительность заявочной кампании. До момента утверждения (корректировки) квот у работодателя сохраняется неопределенность в ее выделении и, как следствие, ограничивается возможность четкого планирования своей производственной деятельности.

Сложившаяся ситуация препятствует работодателям, нуждающимся в привлечении иностран-

ной рабочей силы, использовать труд иностранных граждан.

В рамках реформирования порядка привлечения иностранных граждан к трудовой деятельности предлагается на основании существующего банка данных об осуществлении иностранными гражданами трудовой деятельности введение Реестра работодателей (юридических и физических лиц, индивидуальных предпринимателей), привлекающих иностранную рабочую силу⁷, а бумажные разрешительные документы выдавать в электронном виде, с одновременным введением Реестра иностранных трудовых мигрантов⁸.

РРПИРС может содержать сведения о постановке работодателя на учет в налоговых органах (ИНН, вид деятельности, юридический и фактический адрес), сведения о привлечении иностранной рабочей силы (количество привлекаемых иностранных работников, персональные данные привлекаемых работников, профессии, по которым иностранные работники осуществляют трудовую деятельность, адрес объекта, на котором иностранные работники осуществляют трудовую деятельность), сведения о соблюдении работодателем законодательства Российской Федерации и о мере ответственности, возложенной на него в случае совершения нарушений, сведения о запрете работодателю привлекать иностранных граждан и т.д.

РИТМ может содержать сведения о персональных данных иностранного гражданина, информацию о его личных документах, сведения о прохождении обязательной государственной дактилоскопической регистрации и фотографировании, постановке на учет в налоговых органах, приглашении на въезд, визе и т.д.

Также целесообразно отказаться от выдачи разрешений на привлечение и использование иностранных работников. При таком подходе результатом предоставления государственных услуг будут являться не бумажные документы, а записи в электронных реестрах, электронные разрешительные документы (электронные патенты).

Отдельным сервисом может быть получение выписок из этих Реестров. Выписка из РРПИРС будет содержать сведения о наличии записи в реестре, а также сведения о работодателе (наименование, ИНН, вид деятельности, юридический и факти-

ческий адрес). Выписка из РИТМ - сведения о наличии записи в реестре, сведения об иностранном гражданине (фамилия, имя, отчество (при наличии), пол, дата рождения, гражданство), а также сведения о трудовой деятельности иностранного гражданина (наименование организации, профессия, срок осуществления трудовой деятельности, сведения об электронном патенте).

Реестровая модель, с одной стороны, сделает более удобным взаимодействие заявителей с МВД России, позволит сформировать механизмы эффективной обратной связи, юридически значимый документооборот станет электронным и, соответственно, менее затратным, а с другой стороны, обеспечит прозрачность рынка иностранной рабочей силы, снизит теневой сектор экономики, что будет способствовать дополнительным поступлениям денежных средств в виде налоговых отчислений, а также иных обязательных платежей.

Одновременно с этим ведение МВД России указанных реестров позволит более эффективно осуществлять государственный контроль (надзор) за трудовой деятельностью иностранных работников на территории Российской Федерации, работодателей, заказчиков работ (услуг), оперативно формировать государственную миграционную статистику, повысить качество анализа и прогнозирования миграционной ситуации в Российской Федерации.

Помимо этого, взаимосвязи работников и работодателей, которые легко отследить в данных реестрах, будут способствовать раскрытию и расследованию преступлений экономической направленности.

Работодатели, желающие привлечь иностранного гражданина к осуществлению трудовой деятельности, должны будут регистрироваться в личном кабинете путем заполнения специальной формы, содержащей основные сведения о работодателе (наименование, адрес местонахождения, ИНН, КПП, ОГРН и др.), заполнять заявление о включении в РРПИРС, и направлять его в выбранный территориальный орган МВД России с приложением необходимых документов в форме пакета электронных документов.

Предполагается, что иностранные граждане, независимо от порядка въезда в Российскую Федерацию, будут вправе осуществлять трудовую деятель-

ность как у юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, так и у граждан Российской Федерации без получения квоты на выдачу приглашений на въезд в Российскую Федерацию, уплачивая при этом налог на доходы физических лиц в виде фиксированного авансового платежа, а юридические лица, индивидуальные предприниматели и граждане Российской Федерации, в свою очередь, вправе привлекать иностранных граждан без получения разрешения на привлечение и использование иностранных работников.

Опыт применения (почти 10 лет) «патентного» механизма показал высокую его эффективность как с точки зрения способности вывода из тени нелегальной занятости иностранных работников и обеспечения простого, прозрачного и понятного для всех механизма трудовой деятельности (в 2019 году оформлено почти 1 млн. 767 тыс. 254 патентов, что превышает аналогичные показатели 2018 года на 6 % (1 млн. 671 тыс. 706).

В дополнение к вышеобозначенным предложениям представляется целесообразным законодательно закрепить возможность организации в стране исхода иностранных граждан российских миграционных центров в целях проверки безопасности потенциального трудового мигранта и реализации ряда процедур для последующего оформления его миграционного статуса на территории Российской Федерации.

На площадках таких центров иностранным гражданам должна предоставляется возможность на территории своего проживания пройти все процедуры, необходимые для включения их в Реестр иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность в Российской Федерации (оформление справки о медицинском освидетельствовании и медицинских документов, подтверждающих отсутствие инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих, в том числе, коронавирусной инфекции COVID-19, сертификата о владении русским языком, знании истории России и основ законодательства Российской Федерации, полиса добровольного медицинского страхования, идентификационного номера налогоплательщика (ИНН), регистрации в системе индивидуального (персонифицированного) учета (СНИЛС), уплаты налога на доходы физических лиц в виде фиксиро-

ванного авансового платежа и постановки на учет в налоговом органе по месту планируемого временного пребывания.

Также нельзя не осветить проблемный вопрос, связанный с прохождением процедуры дактилоскопической регистрации и фотографированием иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность в Российской Федерации.

Согласно действующему законодательству обязательной государственной дактилоскопической регистрации и фотографированию подлежат только иностранные граждане, прибывшие в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, при выдаче им разрешения на работу или патента.

Полагаем необходимым закрепить единую обязанность по прохождению процедуры обязательной государственной дактилоскопической регистрации и фотографирования для всех категорий иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность в Российской Федерации.

Наличие дактилоскопической информации позволит правоохранительным органам своевременно идентифицировать личности иностранных граждан, выявлять лиц, скрывающих свои подлинные установочные данные, осуществлять задержание таких лиц и применение к ним необходимых мер и, как следствие, сократит уровень нелегальной миграции в России, а значит и уровень совершаемых преступлений, в том числе террористической направленности.

Формирование новых правовых режимов повлечёт за собой необходимость изменения либо признания утратившими силу порядка

21 федерального закона, из них 5 кодексов, 1 указа Президента Российской Федерации, 13 постановлений Правительства Российской Федерации, порядка 30 нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, из них 19 приказов МВД России и 6 приказов Минтруда России, 8 международных соглашений, более 300 актов субъектов Российской Федерации.

Создание предлагаемого механизма будет являться прорывным направлением в области миграционного законодательства, а также в полной мере отвечать целям и задачам, обозначенным в Концепции государственной миграционной политике.

Список литературы

1. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собрание законодательства Российской Федерации, 14.05.2018, № 20, ст. 2817.

2. Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации, 05.11.2018, № 45, ст. 6917.

3. Распоряжение Президента Российской Федерации от 6 марта 2019 г. № 58-рп «О рабочей группе по реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации, 11.03.2019, № 10, ст. 957.

4. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 мая 2020 г. № 1452-р // Собрание законодательства Российской Федерации, 08.06.2020, № 23, ст. 3728.

5. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 // Российская газета, № 7, 16.01.2020.

6. Перечень поручений Президента Российской Федерации от 6 марта 2020 г. № 469-Пр // URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/62960>.

¹Указ Президента Российской Федерации от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации, 05.11.2018, № 45, ст. 6917.

²Распоряжение Президента Российской Федерации от 6 марта 2019 г. № 58-рп «О рабочей группе по реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации, 11.03.2019, № 10, ст. 957.

³Перечень поручений Президента Российской Федерации от 6 марта 2020 г. № 469-Пр //

URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/62960>.

⁴Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 мая 2020 г. № 1452-р // Собрание законодательства Российской Федерации, 08.06.2020, № 23, ст. 3728.

⁵Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 // Российская газета, № 7, 16.01.2020.

⁶Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собрание законодательства Российской Федерации, 14.05.2018, № 20, ст. 2817.

⁷Далее – «РПИРС».

⁸Далее – «РИТМ».

IMPROVING THE EFFECTIVENESS OF THE DISTRICT POLICE IN MANAGING AND EDUCATING DRUG ADDICTS IN HO CHI MINH CITY**ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАБОТЫ УЧАСТКОВОЙ ПОЛИЦИИ ПО УПРАВЛЕНИЮ И ОБРАЗОВАНИЮ НАРКОМАНОВ В ГОРОДЕ ХОШИМИН****Pham Van Min,**Head of the Faculty of State Management of Public Safety and Orders,
People's Police University, Ministry of Public Security of the Socialist Republic of Vietnam,
doctor of law**Фам Ван Минь,**Начальник кафедры государственного управления по общественному порядку Университета Народной полиции Министерства общественной безопасности Социалистической Республики Вьетнам,
доктор юридических наук.
minhqlhc@gmail.com

Abstract. The article discusses and analyzes the state of drug addiction and the results in the work of ward police officers on the management and education of drug addicts in Ho Chi Minh city, as well as identifies problems in the implementation of this work and ways to solve them in order to increase the efficiency of this work in the future.

Keywords: management, drug addicts, Ho Chi Minh city

Аннотация. В статье рассматриваются и анализируются состояния наркомания и результаты работы участковых сотрудников полиции по управлению и образованию наркоманов в городе Хошимина, а также выявлены проблемы при выполнении данной работы и пути их решения в целях повышения эффективности данной работы в будущее время.

Ключевые слова: управление, наркоманы, город Хошимин

Для цитирования: Фам Ван Минь. Повышение эффективности работы участковой полиции по управлению и образованию наркоманов в городе Хошимин. Актуальные проблемы административного права и процесса. 3/2020. С.16-18.

1. Положение наркоманов и результаты деятельности по их управлению и образованию участковой полиции на территории города Хошимин.

Согласно ежегодному сводному отчету полицейского департамента по расследованию преступлений, связанных с наркотиками, города Хошимин, с 2010 по 2019 год в городе Хошимин было зарегистрировано 16028 случаев нарушений закона о наркотике с 34577 нарушителями, из которых полицейские следственные органы всех уровней возбудили 12141 уголовных дел в отношении 16225 нарушителей, полиция всех уровней рассмотрела административные правонарушения по 3887 случаям с 18352 нарушителями. Количество нарушений закона о наркотиках за этот период увеличилось на 283 случаев и 1191 нарушителей (что соответствует темпам прироста 20,73% и 43,56% соответственно).

Столкнувшись со сложной ситуацией, связанной с преступлениями, связанными с наркотиками, наркоманы в городе Хошимин имеют тенденцию к росту, что приводит к многочисленным последствиям в общественной жизни. Статистика показывает, что в Хошимине в настоящее время насчитывается

25132 наркомана (рост на 21184 человека по сравнению с 2010 годом, что соответствует увеличению на 536,58%). В котором: наркоманами, которые присутствуют в данной местности, являются 10831 человек, что составляет 43,01% (в том числе: 768 человек участвуют в детоксикации семьи и общины, 1784 человек под управлением после детоксикации по месту жительства), 5181 человек лечится Метадонами, 1773 человека применяли образовательные меры в различных районах города, 1325 человек не участвовали в программе детоксикации); 1574 человека находятся в следственных изоляторах, лагерях содержания под стражей, тюрьмах, что составляет 6,26%;, 12727 человек в центрах и социальных учреждениях детоксифицировано согласно постановлению №221/2013/НФ-СР, что составляет 50,64% (в том числе 1191 человек с постоянным местом жительства и 11536 человек без постоянного места жительства).

Выполняя функции непосредственного управления и образования правонарушителей на уровне районах в целом, а в частности, наркоманов, в последнее время, участковая полиция в городе Хошимин реализовал множество мер по управлению и

образованию наркоманов. В 2019 году участковая полиция провела рассмотрение и составление списка управления для 10831 наркоманов; организовала 1827 пропагандистских и пропагандистских сессий для всего общества для участия в управлении и обучении наркоманов с 91134 посещениями; провела 23753 анализов ситуации для потребителей наркотиков; 883 записей управления детоксикации дома и в обществе были установлены. Кроме этого, участковой полицией города Хошимина была организована проверка 12851 человек с признаками незаконного употребления наркотиков, было предложено применение меры образования в районах для 1885 человек, применение меры по отправке в учреждения принудительной детоксикации для 4824 человек. Следует отметить, что участковая полиция также приняла участие в 1814 консультативных совещаниях, чтобы предложить применение образовательных мер в районах города; предлагала включение в расследование по 552 человекам [1].

2. Ограничения и проблемы участковой полиции в управлении и образовании наркоманов в районах города Хошимин

В дополнение к достигнутым результатам, процесс управления и образования наркоманов в районах городе Хошимин все еще имеет некоторые ограничения и проблемы, а именно:

- во-первых, в последние годы, количество наркоманов непрерывно увеличивалось и было очень сложным. Большинство наркоманов, после того, как их отправили в учреждения принудительной детоксикации или применяют меры детоксикации на дому, возвращается потребовать наркотиками, отмечая множество случаев рецидива в течение короткого времени. В то же время, использование синтетических наркотиков и новых наркотиков привело к проверке и выявлению фактического числа наркоманов, проживающих в городе Хошимин, много трудностей. В настоящее время участковая полиция районов города лишь определяет и идентифицирует тех, у кого нет работы с трудными экономическими условиями, а для тех, у кого стабильные экономические условия, часто сталкиваются со многими трудностями в их обнаружении и управлении. Следует отметить тот факт, что многочисленные наркоманы нарушали закон, даже совершали преступления, вызвали особенно серьезные последствия, вызвав

разочарование и замешательство в общественном мнении.

- Во-вторых, в действующем законе об управлении и образовании наркоманов все еще много недостатков и нет единообразия. Так, Закон о профилактике и контроле над наркотиками предусматривает обязательную детоксикацию для людей в возрасте от 12 до 18 лет, в то время как Закон об административных правонарушениях о наркотике применяется только к лицам от 18 лет и старше; Закон о профилактике и контроле над наркотиками предусматривает, что наркоманы после завершения заполнения форм детоксикации должны применять меры управления после детоксикации от 1 до 2 лет, в то время как Закон об административных правонарушениях о наркотике разрешает возвращать наркоманов в населенные пункты для случаев, когда ими были выполнены обязательные детоксикации. Кроме этого, следует отметить, что отсутствуют процедуры для разрешения конкретных случаев об общественной безопасности и общественном порядке, в том числе случаи, вызванные наркоманами, попадающими в состояние неконтролируемого поведения после незаконного употребления наркотических веществ.

- В-третьих, деятельность для пропаганда и мобилизация масс для участия в управлении и образовании наркоманов по-прежнему очень формальна, медленна для нововведений, еще не определили точное содержание пропаганды для каждого конкретного объекта. На самом деле, есть часть населения, которая безразлична к лечению и образованию наркоманов, даже во многих случаях стигма, дискриминация для наркозависимых составляют комплекс неполноценности, что затрудняет их реинтеграцию сообщества. Кроме того, положение владельца, работников развлекательных сервисов, таких как караоке, танцевальный зал, бар, пивной клуб и т.д. ослабило управление. Они даже непосредственно организуют употребление наркотиков, что создал усложнение ситуации наркоманов.

- В-четвертых, координация между участковой полицией с другими силами полиции и другими ведомствами не является жесткой и тесной. Одной из причин является отсутствие механизма информационного обмена. Во многих населенных пунктах, несмотря на решение Народного комитета на уровне района о назначении всех ведомств участвовать в управлении и образовании наркоманов, многие считают, что это единственная ответственность по-

лиции. Кроме того, большинство семей наркоманов имеют психологию, чтобы скрывать и терпеть их, что приводит к несвоевременному применению мер управления и образования участковой полиции.

3. Некоторые рекомендации и предложения для участковой полиции в управлении и образовании наркоманов в районах города Хошимин

В целях повышения эффективности участковой полиции в управлении и образовании наркоманов города Хошимин в ближайшее время должны быть реализованы следующие:

Во-первых, укрепить руководство партийных комитетов, местных властей и районного полицейского управления для управления и образования наркоманов в частности и человек, находящихся под управлением и образованием на местном уровне.

Партийные комитеты и Народные комитеты всех районов должны обнародовать программы и планы по профилактике и контролю наркомании, в том числе программы управления и образования наркоманов, сосредоточить внимание на руководстве и назначении департаментов, отделений и союзов власти для участия в профилактике и борьбе со злоупотреблением наркотиками, управлении и образовании наркоманов.

Кроме этого, Комитеты полицейского управления на уровне округов должны регулярно направлять и возлагать определенные обязанности на участковую полицию в управлении и образовании наркоманов. Мы полагаем, что партийные комитеты, местные органы власти и Комитеты полицейского управления на уровне округов также должны регулярно проверять и контролировать работу участковой полиции в сфере управления и образования наркоманов, для повышения эффективности этой работы в ближайшее время.

Во-вторых, участковой полиции необходимо проактивно анализировать и обобщать результаты внедрения системы управления и образования наркоманов на низовом уровне, уделяя особое внимание выяснению трудностей и проблем в процессе реализации, особенно недостатки закона. Исходя из этого, участковая полиция должна предлагать вышестоящей полиции внести поправки в правовые положения об управлении и образовании наркоманов на низовом уровне. В ближайшем будущем необходимо пересмотреть положения Закона об административных правонарушениях и Закона о профилактике и контроле над наркотиками, чтобы обеспечить единообразие методов лечения и обращения с наркоманами. Кроме того, Министерству общественной безопасности Вьетнам необходимо разработать единый процесс для решения конкрет-

ных дел участковой полицией, включая процесс разрешения дел, связанных с наркоманией.

В-третьих, участковая полиция должна хорошо провести базовое расследование административного состояния в районах города, в том числе работы домашних хозяйств, людей. На основе анализа и составления списка наркоманов участковая полиция отвечает за их классификацию, точное определение текущего состояния наркоманов с целью принятия соответствующих мер по их управлению и образованию, особенно для применения мер, направленных в учреждения обязательной детоксикации, меры по детоксикации от наркотиков в семьях и общинах.

В-четвертых, участковой полиции необходимо усилить обновление содержания и форм пропаганды и мобилизацию масс для участия в управлении и образовании наркоманов, в частности, и тех, кто находится под контролем в районах в целом. Особое внимание уделяется повышению ответственности граждан в управлении и обучении наркоманов без дискриминации. Нами предлагается создание клубов «пост-детоксикации» на районах, чтобы наркоманы могли поделиться своими текущими трудностями в реинтеграции сообщества, стремясь стать честными людьми, полезными обществу.

В-пятых, участковой полиции необходимо активно разрабатывать правила для координации с другими силами власти для управления и образования наркоманов на местах. На основе установленного положения о координации всех сил, участковой полиции необходимо заранее разработать конкретное содержание, особенно работу по анализу ситуации и обращению с наркоманами. Кроме того, участковая должна консультировать партийные комитеты и местные органы власти по вопросам усиления и повышения качества и эффективности работы модели «Управление, образование, помощь людям, которые совершают ошибки в обществе» (также известная как модель 5+1), чтобы повысить ответственность соответствующих сил в управлении и образовании наркоманов.

Список литературы

1. Отчеты на конец года (2010 - 2019 годы) Департамента полиции по расследованию преступлений, связанных с наркотиками Управления полиции города Хошимин.
2. Отчеты на конец года (2010 - 2019 годы) Департамента полиции по административному управлению общественного порядка Управления полиции города Хошимин.

**ON THE LEGAL CONSOLIDATION OF CERTAIN ADMINISTRATIVE MEASURES
IN RELATION TO FOREIGN CITIZENS AND STATELESS PERSONS DURING
THE PERIOD OF THE INTRODUCTION OF RESTRICTIONS RELATED TO THE
SPREAD OF THE NEW CORONAVIRUS INFECTION COVID-19 IN THE RUSSIAN
FEDERATION**

**О ПРАВОВОМ ЗАКРЕПЛЕНИИ ОТДЕЛЬНЫХ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО
ХАРАКТЕРА В ОТНОШЕНИИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ
ГРАЖДАНСТВА В ПЕРИОД ВВЕДЕНИЯ ОГРАНИЧЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ
С РАСПРОСТРАНЕНИЕМ НОВОЙ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ COVID-19
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Artem Vladimirovich Tsvetkov,

Teacher of the Department of administrative law, of the Moscow University of the Ministry of Home affairs
of the Russian Federation named after V. J. Kikot

Inga Petrovna Chuvalskaya,

Senior inspector of the Department of external labor migration of the main migration Department of the Ministry of Home affairs
of the Russian Federation

Артем Владимирович Цветков,

преподаватель кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
artem.tsvetkov.2014@bk.ru

Инга Петровна Чувальская,

старший инспектор управления внешней трудовой миграции Главного управления по вопросам миграции МВД России
inga-chu@yandex.ru

Annotation. The article is devoted to topical issues related to the legal regulation of the application of a number of special administrative measures in relation to foreign citizens and stateless persons during the introduction of restrictions related to the spread of the new coronavirus infection COVID-19 in the Russian Federation.

Keywords: administrative measures, special measures, foreign citizens, stateless persons, coronavirus infection, COVID-19, pandemic

Аннотация. Статья посвящена актуальным вопросам, связанным с правовой регламентацией применения ряда специальных административных мер в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства в период введения ограничений, связанных с распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19 на территории Российской Федерации.

Ключевые слова: административные меры, специальные меры, иностранные граждане, лица без гражданства, коронавирусная инфекция, COVID-19, пандемия

Для цитирования: А.В. Цветков, И.П. Чувальская. О правовом закреплении отдельных мер административного характера в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства в период введения ограничений, связанных с распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19 в Российской Федерации. Актуальные проблемы административного права и процесса. 3/2020. С.19-22.

Президентом Российской Федерации Путиным В.В.¹, как гарантом Конституции Российской Федерации² (далее – Основной закон), прав и свобод человека и гражданина, в период распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) (далее – пандемия), в определенном

Основным законом порядке были приняты специальные меры по охране суверенитета нашего государства, его независимости и целостности, а также обеспечено согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

В частности, для регламентации правового положения таких категорий населения, как иностранных граждан так и лиц без гражданства (далее так-

же – ИГ и ЛБГ) в Российской Федерации, а также в целях предупреждения дальнейшего распространения пандемии, в рамках указанных мер, были подготовлены и осуществлены ряд своевременных мероприятий.

Так, на период с 15 марта по 15 сентября 2020 г. включительно приостановлено течение сроков:

- временного пребывания, временного либо постоянного проживания ИГ и ЛБГ в Российской Федерации, в случае если такие сроки истекают в указанный период;
- на которые ИГ и ЛБГ поставлены на учет по месту пребывания либо зарегистрированы по месту

жительства, в случае если такие сроки истекают в указанный период;

- нахождения за пределами Российской Федерации участников Государственной программы³ по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (далее также – Госпрограмма), членов их семей, а также граждан, имеющих разрешение на временное проживание либо вид на жительство, в случае если у данных лиц отсутствует возможность въехать на территорию Российской Федерации до истечения установленного шестимесячного срока нахождения за ее пределами, необходимого для принятия решения об аннулировании свидетельства участника Госпрограммы, разрешения на временное проживание либо вида на жительство;

- добровольного выезда из Российской Федерации ИГ и ЛБГ, в отношении которых принято решение об административном выдворении за пределы Российской Федерации, о депортации либо передаче иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии;

- действия ряда документов установленного образца, у которых в указанный период заканчивается срок действия, а именно: виза; разрешение на временное проживание; вид на жительство; миграционная карта с соответствующими отметками в ней об истечении сроков действия; удостоверение беженца; свидетельство о рассмотрении по существу ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации; свидетельство о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации; свидетельство участника Госпрограммы.

Также, в этот же период в отношении ИГ и ЛБГ не принимаются следующие решения: о нежелательности их пребывания (проживания);

- об осуществлении административного выдворения за пределы Российской Федерации; о депортации либо передаче иностранному государству согласно международному договору Российской Федерации о реадмиссии; о лишении статуса беженца или временного убежища; об аннулировании уже выданных виз, разрешений на работу, патентов, а также разрешений на временное проживание, видов на жительство, свидетельств участника Госпрограммы.

И наконец, в период с 16 июня по 15 сентября 2020 г. включительно:

- ИГ и ЛБГ, прибывшие в Российскую Федерацию в порядке, не предполагающем получения визы, вправе обратиться с соответствующим заявлением о выдаче (продлении, переоформлении) патента без учета требований к установленному законодательством Российской Федерации сроку подачи документов для его оформления, к заявленной цели визита и выезду из Российской Федерации;

- работодатели, заказчики работ (услуг), получившие в установленном законодательством Российской Федерации порядке разрешение на привлечение и использование иностранных работников, при условии выполнения установленных ограничений и иных мер, обеспечивающих санитарно-эпидемиологического благополучия населения, вправе обратиться с соответствующим заявлением о выдаче (продлении) разрешения на работу ИГ и ЛБГ, прибывшим на территорию Российской Федерации в порядке, требующем получения визы. При этом выдача (продление) такого разрешения осуществляется без учета соответствующих требований к заявленной цели визита ИГ и ЛБГ на различный срок в период до 15 сентября 2020 г. включительно.

Отметим, что в связи с введением на территории Российской Федерации ограничительных мер, направленных на предупреждение распространения пандемии, в том числе отмена авиа- и железнодорожного сообщений, осуществляемых в зарубежные страны, а также перевод многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг на формат работы соответствующей сложившейся эпидемиологической обстановке, резко возросло количество лиц, которые обращаются за получением соответствующих государственных услуг в сфере миграции непосредственно в территориальные подразделения по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России).

В свою очередь, МВД России дополнительно разъяснены меры, предпринятые в отношении иностранных граждан (далее – ИГ) в период распространения пандемии.

Во-первых, течение срока временного пребывания, а также временного или постоянного проживания для ИГ, у которых он заканчивается в период с

15 марта 2020 г. по 15 июня 2020 г., приостановлено до окончания указанного девяностодневного периода. В обозначенный девяностодневный период ИГ и принимающей стороне отсутствует необходимость в совершении действий, связанных с продлением сроков:

- временного пребывания (в том числе продление виз);
- постановки на учет по месту пребывания;
- временного либо постоянного проживания (включая продление вида на жительство);
- действия свидетельств о временном убежище, удостоверении беженца.

Во-вторых, для лиц, находящихся за пределами территории Российской Федерации и получивших соответствующее разрешение на временное проживание либо вид на жительство в Российской Федерации не засчитывается период с 15 марта по 15 июня 2020 г. в срок действия данных документов, а также нахождения за границей.

В-третьих, течение срока действия разрешений на привлечение и использование иностранной рабочей силы, разрешений на работу и патентов, срок действия которых заканчивается в период с 15 марта 2020 г. по 15

июня 2020 г., приостанавливается до окончания девяностодневного периода. В указанный период обращаться с целью продления сроков действия разрешений на работу и патентов, а также осуществлять оплату авансового платежа по налогу на доходы физических лиц ИГ, осуществляющими трудовую деятельность в соответствии с полученным патентом, не требуется.

В-четвертых, ИГ, находящиеся на территории Российской Федерации и не имеющие соответствующих разрешения на работу или патента, независимо от цели въезда в период с 15 марта по 15 июня 2020 г. вправе осуществлять трудовую деятельность без получения необходимых разрешений на работу или патентов;

В-пятых, работодатели и заказчики работ (услуг) могут привлекать ИГ, прибывших в Российскую Федерацию в установленном законодательством Российской Федерации порядке, предполагающем получение визы и не получивших соответствующего разрешения на работу, при наличии необходимого разрешения на привлечение и использование ино-

странной рабочей силы. При этом обязательным является использование иностранных работников с соблюдением работодателем требований, установленных законодательством Российской Федерации, включая соответствующие ограничения и меры, предпринимаемые в целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия граждан.

Также в части осуществления контрольно-надзорной деятельности было приостановлено течение сроков добровольного выезда ИГ из Российской Федерации, в отношении которых принято соответствующее решение об административном выдворении, депортации либо реадмиссии. В связи с чем, к таким ИГ не применяются указанные меры административного воздействия.

Кроме того в установленный период в отношении ИГ не будут приниматься такие решения, как:

- о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации;
- о неразрешении въезда на территорию Российской Федерации;
- о депортации и реадмиссии;
- об аннулировании виз, разрешений на временное проживание, видов на жительство;
- об аннулировании разрешений на работу, а также патентов и свидетельств участника Госпрограммы;
- о сокращении срока временного пребывания на территории Российской Федерации;
- о лишении статуса беженца и временного убежища.

Также отмечается, что в случае обращения работодателей и ИГ в подразделения по вопросам миграции в целях предоставления соответствующих государственных услуг, должностным лицам предписывается обеспечить рассмотрение соответствующих заявлений в сроки и порядке, регламентированные административными регламентами, принятыми МВД России.

В то же время отмечаем, что иные меры административного воздействия на ИГ и ЛБГ, закрепленные в главе 18 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), в случаях, не предусмотренных указанными выше нормами, применяются. Более того, отдельные ИГ и ЛБГ нарушают законодательство даже с учетом введенных послаблений.

В целях выявления нарушений, территориальными органами МВД России проводят-

ся специальные профилактические мероприятия в миграционной сфере.

Например, сотрудниками управлений по вопросам миграции и по контролю за оборотом наркотиков, центра по противодействию экстремизму ГУ МВД России по Челябинской области при силовой поддержке ОМОН Росгвардии проведены оперативно-профилактические мероприятия на рынках Челябинска и Магнитогорска.

В ходе мероприятий на территории Курчатовского и Калининского районов г. Челябинска, а также Правобережного и Орджоникидзевского районов г. Магнитогорска полицейскими проверены более 90 иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность в сфере торговли.

Пресечено 18 нарушений административного законодательства, составлены протоколы, из них 3 - за нарушение режима пребывания в Российской Федерации по статье 18.8 КоАП РФ, 1 - за неисполнение принимающей стороной обязанностей в связи с осуществлением миграционного учета по статье 18.9 КоАП РФ, 7 - за незаконное осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности по статье 18.10 КоАП РФ, 3 - за незаконное использование труда иностранных граждан по статье 18.15 КоАП РФ, 4 - за несоблюдение установленных ограничений на осуществление отдельных видов деятельности по статье 18.17 КоАП РФ.

Конечно, в статье приведены и рассмотрены не все исчерпывающие меры административного характера в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства в период введения ограничений, связанных с распространением пандемии в Российской Федерации.

Тем не менее, надеемся, что рассмотрение в статье актуальных вопросов по заявленной тематике, позволит повысить правовую грамотность, в том числе, иностранных граждан и лиц без гражданства, а также, вне всяких сомнений, будет способствовать компетентности соответствующих должностных лиц государственных органов, что в свою очередь повысит эффективность их деятельности, а значит и уровень доверия обращающихся к ним граждан.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // КонсультантПлюс, 2020.

2. Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 (ред. от 11 марта 2020 г.) «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (вместе с «Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»).

3. Указ Президента РФ от 18 апреля 2020 г. № 274 (ред. от 15 июня 2020 г.) «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)».

4. Методические рекомендации о порядке применения положений Указа Президента Российской Федерации от 18 апреля 2020 г. № 274 «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» (утв. МВД России).

5. Официальный сайт МВД России.

6. Официальный сайт ГУ МВД России по Челябинской области.

¹Указ Президента Российской Федерации от 18 апреля 2020 г. № 274 (ред. от 15 июня 2020 г.) «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // КонсультантПлюс, 2020.

²Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // КонсультантПлюс, 2020.

³Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 (ред. от 11 марта 2020 г.) «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (вместе с «Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом») // КонсультантПлюс, 2020.

⁴Официальный сайт ГУ МВД России по Челябинской области. URL: <https://74.mvd.pf/news/item/20480684/> (дата обращения – 11.07.2020).

ECONOMIC EFFICIENCY OF HOTEL COMPLEX ORGANIZATIONS IN MOSCOW

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ОРГАНИЗАЦИЙ ГОСТИНИЧНОГО КОМПЛЕКСА В Г.МОСКВЕ

Nelli Viktorovna Tskhadadze,

Doctor of Economics, Professor. Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia
nelly-vic@mail.ru

Нелли Викторовна Цхададзе,

д.э.н., проф. Финансовый университет при Правительстве РФ, Москва, Россия
nelly-vic@mail.ru

Annotation. The proposed article discusses the methodological issues of the essence of hotel services in Moscow; financial indicators considered: profit and profitability; a comparative analysis of the organizations of the hotel complex in Moscow is given; formed ways to increase profit and profitability on the example of a specific organization.

Keywords: service industry, hotel services, efficiency, quality of services, profit, profitability, hotel complex

Аннотация. В предложенной статье рассматриваются методологические вопросы сущности гостиничных услуг в г. Москва; рассмотрены финансовые показатели: прибыль и рентабельность; дан сравнительный анализ организаций гостиничного комплекса г. Москвы; сформированы пути повышения показателей прибыли и рентабельности на примере конкретной организации.

Ключевые слова: сфера услуг, гостиничные услуги, эффективность, качество услуг, прибыль, рентабельность, гостиничный комплекс

Для цитирования: Н.В. Цхададзе. Экономическая эффективность организаций гостиничного комплекса в г. Москве. Актуальные проблемы административного права и процесса. 3/2020. С.23-28.

Современная индустрия туризма является наиболее важной доходной отраслью экономики. Туризм является необходимым инструментом для преодоления различных социально-культурных проблем экономики стран и способствует их развитию. На сегодняшний день сфера туризма является динамично развивающейся сферой во всем мире. Значительная часть данной сферы связана непосредственно с гостиничным делом.

Стоит отметить, что Россия является страной, имеющей большой туристско-рекреационный потенциал. Территория нашей страны содержит большое количество мест мирового культурного наследия. Однако стоит остановиться на самом развитом и важном центре, предоставляющем туристические услуги высокого класса, - Москва. По итогам 2018 года столицу посетило около 23 миллионов туристов со всего мира, а доход гостиниц, хостелов и других мест размещения составил в общей совокупности 143 миллиарда рублей. Такие высокие показатели связаны с проведением на территории нашей страны чемпионата мира по футболу. Однако даже после его проведения болельщики решили продлить свой отдых в России, чтобы посмотреть достопримечательности Москвы, в связи с чем отели получили дополнительную прибыль. Несмотря на то, что события 2018 года оказали положительный эффект на гостиничную сферу в Москве и на экономику в целом, проблемы в данной отрасли остались. Именно этим объясняется актуальность выбранной темы.

Рассмотрим факторы, влияющие на прибыль и рентабельность предприятий гостиничного комплекса.

К внешним можно отнести:

- Экономико-политическая ситуация в государстве;
- Уровень конкуренции в сфере гостиничного бизнеса;
- Финансовая политика государства и коммерческих банков и т.д.

К внутренним факторам, относящимся непосредственно к самой деятельности гостиничного комплекса, относятся:

- Показатель производительности организации;
- Объем продукции, услуг, товарооборота;
- Издержки производства и обращения и т.д.

Для развития внутреннего и въездного туризма гостиничная индустрия в целом должны быть высоко конкурентоспособной отраслью на рынке услуг. Если говорить о гостиничной индустрии в России, то за последние 10 лет данная сфера стала отраслью с миллиардными доходами, рынок ежегодно рос. Повышение конкурентоспособности напрямую зависит от спроса на услуги гостиничного бизнеса и от выручки гостиницы. Способы повышения конкурентоспособности отелей на сегодняшний день разнообразны.

Конкурентоспособность в гостиничной индустрии определяется прежде всего тем, соответствуют ли предлагаемые гостиничные услуги современ-

ным условиям рынка, выполняет ли гостиница конкретные требования потребителей.

Конкурентоспособное превосходство гостиничной компании проявляется в конкретных свойствах и особенностях предлагаемых гостиничных услуг, какие создает предприятие с целью установления преимущества перед собственными непосредственными соперниками. Подобные свойства могут быть совершенно разнообразными и являться как базовой услугой, так и комплементарной услугой, к технологиям компании и сервиса, сферам сбыта или продаж, отличным для определенных отелей.

Предприятия гостиничной индустрии предлагают своим привилегированным клиентам услуги, которые облегчат и сделают максимально удобными оплату различных видов услуг. Например, предоставление клиентам различных банковских и финансовых операций в пределах отеля. Большинство клиентов отеля, помимо классического набора услуг, также предпочитают услуги, которые способны повысить их настроение и дать приток энергии.

Таким видом услуг является анимационные. Данный вид услуги является необычным, но основная её цель – это повышение качества обслуживания, и в тоже время рекламирование отеля, вид привлечений гостей. Таким образом, конечная цель анимационных услуг – продвижения гостиничных услуг на рынке для повышения рентабельности и

прибыльности. Анимационные услуги являются одним из самых эффективных способов завлечения гостей в отель, так как данный вид услуг оказывает безмерное влияние на оценку гостей предоставляемых услуг в отеле и его работы в целом.

Стоит упомянуть, что для получения наибольшей прибыли гостиницы также могут реализовывать различные сувениры, дополнительные услуги, такие как предоставление шезлонгов за плату, профессиональная фотосессия. Также повысить свою прибыльность предприятие может за счет строительства дополнительных конструкций, таких как аквапарк, фитнес-зал, спа-салоны и т.д.

На основе данных об организациях, занятых деятельностью по предоставлению мест для временного проживания (код ОКВЭД 55), полученных из информационной системы «СПАРК – Интерфакс», был проведен анализ выборочной совокупности. Отобранные организации (100 организаций) расположены в городе Москва.

Для улучшенного понимания динамики финансовых показателей в сфере гостиничного бизнеса проведем анализ среднеотраслевых показателей. Проведем анализ чистой прибыли и рентабельности продаж за 2014-2018 годы. В качестве базисного года 2014 год. На основании данных из базы данных СПАРК составим таблицу 1.

*Таблица 1
Результаты расчетов среднеотраслевых показателей динамики чистой прибыли и рентабельности продаж за 2014-2018 годы*

Среднеотраслевой показатель	Год				
	2014	2015	2016	2017	2018
1	2	3	4	5	6
Чистая прибыль, тыс. руб	59	34	52	53	100
Абсолютный прирост (базисный), тыс. руб	—	-25	-7	-6	41
Абсолютный прирост (цепной), тыс. руб	—	-25	18	1	47
Базисный темп роста, %	—	57,63%	88,14%	89,83%	169,49%
Цепной темп роста, %	—	57,63%	152,94%	101,92%	188,68%
Базисный темп прироста (снижения), %	—	-42,37%	-11,86%	-10,17%	69,49%
Цепной темп прироста (снижения), %	—	-42,37%	52,94%	1,92%	88,68%
Рентабельность продаж, %	6,23	5,62	5,99	6,51	7,64
Абсолютный прирост (базисный), %	—	-0,61%	-6,1701%	-6,1649%	-6,1536%
Абсолютный прирост (цепной), %	—	-0,61%	-5,5601%	0,0052%	0,0113%
Базисный темп роста, %	—	90,21%	96,15%	104,49%	112,63%
Цепной темп роста, %	—	90,21%	106,58%	108,68%	117,36%
Базисный темп прироста (снижения), %	—	-9,79%	-3,85%	4,49%	22,63%
Цепной темп прироста (снижения), %	—	-9,79%	6,58%	8,68%	17,36%

Источник: составлена автором по данным информационной системы СПАРК.

Для начала разберем среднеотраслевой показатель чистой прибыли за 2014-2018 годы. В 2015 году по сравнению с базисным годом чистая прибыль снизилась на 42,37%, что составляет 25 000 рублей. В 2016 году цепной темп роста составил 152,94%, а базисный – 88,14%. Такая тенденция у темпов роста и прироста наблюдается и в следующих годах. Базисный темп меньше, чем цепной темп роста. Значит, из года в год было замечено увеличение показателя чистой прибыли, но по сравнению с 2014 годом темпы роста других годов имеют отрицательную динамику, кроме 2018 года. Это связано с тем, что в 2018 году в России проходил Чемпионат мира по футболу, что повлекло увеличение туристических потоков в Россию, а также увеличение чистой прибыли организаций гостиничного комплекса. Теперь рассмотрим динамику среднеотраслевого показателя рентабельности продаж за 2014-2018 годы. В 2015 году по сравнению с базисным годом рентабельность продаж снизилась на 9,79%, что составило 0,61%. Темп снижения составил 9,79%. В 2016 году еще отмечается тенденция снижения темпа ро-

ста по сравнению с базисным годом на 3,85%. Цепной темп роста составил 106,58%, а темп прироста 6,58%. Дальше наблюдается положительная динамика показателя рентабельности продаж по отрасли. Темпы роста и прироста также сильно возросли в 2018 году по сравнению и с базисным периодом, и с предыдущим годом. Скорее всего, причиной также послужил Чемпионат мира по футболу 2018, который проходил в России.

Для улучшенного и более подробного анализа прибыли и рентабельности организаций сферы гостиничного комплекса в городе Москва из всей выборки были отобраны ОАО «Гостиница Энергетик» и ООО «МОК», так как они представляют схожие размеры чистой прибыли в данной выборке, но при этом у них разнятся показатели рентабельности продаж, у ООО «МОК» данный показатель больше в 4,4 раза больше, чем у ОАО «Гостиница Энергетик». Для начала проанализируем деятельность организаций. Составим таблицу для сравнения основных аспектов. Данные предоставлены в таблице 2.

Таблица 2

Сравнительная характеристика ООО «МОК» и ОАО «Гостиница Энергетик»

Критерий	ООО «МОК»	ОАО «Гостиница Энергетик»
Дата регистрации	03.11.2011	23.06.1994
Размер уставного капитала	10 000 рублей	3 800 рублей
Размер предприятия	Микропредприятие	Микропредприятие
Среднесписочная численность	4 человека	26 человек
Основной вид деятельности по ОКВЭД	55.10 Деятельность гостиниц и прочих мест для временного проживания	55.10 Деятельность гостиниц и прочих мест для временного проживания
Количество звезд	3 звезды	4 звезды
Вместимость	28 человек	40 человек
Дополнительные услуги	Бесплатный Wi-Fi; Бесплатная парковка; Семейные номера; Трансфер и т.д.	Бесплатный Wi-Fi; Бесплатная парковка; Фитнес-центр; Бар и т.д.
Местоположение	район Замоскворечье, 30 минут ходьбы до центра Москвы	район Басманный, 20 минут ходьбы до центра Москвы
Сайт в сети Интернет	crossroads-hotels.ru	ermitagehotel.ru

Источник: составлена автором по данным информационной системы СПАРК.

Проведем сравнительную оценку показателей прибыли и рентабельности ООО «МОК» и ОАО «Гостиница Энергетик» по отдельности. Начнем с прибыли.

Для анализа и сравнения финансовых результатов были использованы отчеты о финансовых результатах организаций из данных информационной системы «СПАРК – Интерфакс» за 2018 год, которые приведены в таблице 3.

Таблица 3

Сравнительный анализ основных показателей финансовых результатов за 2018 год, руб

Показатель	ООО «МОК»	ОАО «Гостиница Энергетик»	Медиана по отрасли
1	2	3	4
Выручка	18 026 000	72 026 000	10 201 000
Себестоимость продаж	16 495 000	70 637 000	7 618 500
Валовая прибыль (убыток)	—	1 389 000	353 500
Коммерческие расходы	—	—	2 703 000
Управленческие расходы	—	—	5 711 500
Прибыль (убыток) от продаж	1 531 000	1 389 000	353 500
Проценты к получению	—	816 000	541 500
Проценты к уплате	—	—	756 000
Прочие доходы	2 000	1 035 000	240 000
Прочие расходы	473 000	2 302 000	231 000
Прибыль (убыток) до налогообложения	1 060 000	937 000	197 000
Текущий налог на прибыль	197 000	200 000	178 000
Чистая прибыль (убыток)	863 000	729 000	99 000

Источник: составлена автором по данным информационной системы СПАРК.

Не продемонстрированы данные у обеих организаций по некоторым показателям. Скорее всего это из-за того, что для анализа были отобраны микропредприятия. Проанализируем показатели, по которым есть данные у обеих организаций. Выручка ООО «МОК» меньше выручки ОАО «Гостиница Энергетик» в 0,25 раз. Удивительно, что чистая прибыль ООО «МОК» больше, ведь выручка влияет на формирование чистой прибыли.

Рассмотрим показатели прибыли от продаж. У ООО «МОК» данный показатель составляет 1 531 000 рублей, а у ОАО «Гостиница Энергетик» составляет 1 389 000 рублей, значит у ООО «МОК» более, в 1,1 раз больше прибыль от продаж, разница не такая значительная. По данным СПАРК прочие расходы составляют 473 000 рублей у ООО «МОК» и 2 302 000 рублей у ОАО «Гостиница Энергетик», показатели у первой организации в 0,2 раза меньше, чем у второй, но в соотношении с прибылью от продаж данные показателей у организаций не так сильно отличаются, это связано с тем, что у ОАО «Гостиница Энергетик» больше неосновных видов деятельности.

Прибыль до налогообложения у ООО «МОК» в 1,13 раз больше, чем у ОАО «Гостиница Энергетик». А текущий налог на прибыль у ООО «МОК» меньше в 0,9 раз, чем у ОАО «Гостиница Энергетик», данный показатель у ООО «МОК» составляет 197 000 рублей, а у ОАО «Гостиница Энергетик»

200 000 рублей. Чистая прибыль у ООО «МОК» равна 863 000 рублей, а у ОАО «Гостиница Энергетик» 729 000 рублей. Прибыль до налогообложения у ООО «МОК» больше, чем у ОАО «Гостиница Энергетик», а текущий налог на прибыль имеет обратную тенденцию, что повлияло на размер чистой прибыли.

Многие показатели у ООО «МОК» значительно меньше, чем у ОАО «Гостиница Энергетик», но чистая прибыль, прибыль от продаж и прибыль до налогообложения больше у ООО «МОК». Таким образом, оказание услуг гостиниц и услуг по предоставлению мест для временного проживания ООО «МОК» организовано более эффективно. Многие показатели значительно выше среднеотраслевых, так как на рынке гостиничного бизнеса присутствуют абсолютно разные по классификации организации. Также хотелось бы добавить, что город Москва не является одним из самых посещаемых или туристических городов мира, и в настоящее время многие прибегают к услугам аренды квартир, чем к бронированию мест в гостиницах.

Теперь проанализируем основные показатели рентабельности. Данные также взять из данных информационной системы «СПАРК – Интерфакс». Ознакомиться с основными показателями рентабельности двух организаций ООО «МОК» и ОАО «Гостиница Энергетик» можно в таблице 4.

*Таблица 4
Сравнительный анализ основных показателей рентабельности исследуемых организаций за 2018 год.*

Показатель	ООО «МОК»	ОАО «Гостиница Энергетик»	Медиана по отрасли
Чистая норма прибыли, ROS (в %)	4,79	1,01	3,41
Рентабельность продаж (в %)	8,49	1,93	7,48
Рентабельность затрат (в %)	9,28	1,97	6,41
Рентабельность активов, ROA (в %)	20,92	0,59	3,05
Рентабельность капитала, ROE (в %)	88,65	0,84	20,26

Источник: составлена автором по данным информационной системы СПАРК.

Чистая норма прибыли, ROS, или рентабельность по чистой прибыли определяется как отношение чистой прибыли организации к ее выручке. Данный показатель равен 4,79% для ООО «МОК» и 1,01% для ОАО «Гостиница Энергетик», получается, что чистая норма прибыли в 4,7 раз больше у ООО «МОК». Таким образом, на каждый заработанный рубль у ООО «МОК» доход составляет 4,79 копеек, а у ОАО «Гостиница Энергетик» - 1,01 копейку.

Большой разрыв у компаний между рентабельностью активов: у ООО «МОК» - 20,92%, а у ОАО «Гостиница Энергетик» - 0,59%, что в 35,46 раза больше. Также разнятся показатели рентабельности капитала: 88,65% у ООО «МОК» и 0,84% у ОАО «Гостиница Энергетик». Таким образом, можно говорить о том, что ООО «МОК» работает более эффективно и прибыльно.

Все изучаемые показатели рентабельности у ООО «МОК» выше, чем у ОАО «Гостиница Энергетик», они даже выше среднеотраслевых показателей. Можно предположить, что это связано с тем, что организация ООО «МОК» намного позже появилась на рынке, скорее всего, у нее больше амбиций и мотивации для продвижения на рынке, укрепление своих позиций и т.п. В целом, на относительно низкие среднеотраслевые показатели рентабельностей влияют те же факторы, что и на среднеотраслевые финансовые показатели, такие, как выручка, чистая прибыль и т.д.

Основные способы повышения прибыли для любой организации является повышение цены на услуги(товары) и снижение издержек.

Для приведенных выше организаций следует принять следующие меры для повышения чистой прибыли и рентабельности:

1. Развитие маркетинга. В обеих гостиницах это позволит добиться большего притока туристов в гостиницы;

2. Планирование и реформирование цен на временное проживание. Как было выявлено у ОАО «Гостиница Энергетик» установлены слишком высокие цены на проживание. Именно это могло послужить результатом низких показателей рентабельности. Правильное дальнейшее реформирование цены позволит изменить показатели, названные выше;

3. Использование посреднических сайтов. Использование данных интернет-платформ должно быть, в первую очередь, сопутствовать продвижению собственного сайта. В современное время существует огромное множество различных интернет-платформ для бронирования отелей и гостиниц. Например, Booking.com;

4. Контроль за материальными ресурсами, запасами предприятий. Вышеприведенное исследование показало, что у отелей были высокие издержки на производство. Это непосредственно могло быть связано с материально-производственными ресурсами предприятий. Для увеличения показателей чистой прибыли и рентабельности организациям необходимо установить контроль за своими ресурсами;

5. Реализация акций, программ лояльности. ООО «МОК» и ОАО «Гостиница Энергетик» должны больше проводить различных акций. Это позволит привлечь больше клиентов и приведет к повышению чистой прибыли. Например, ОАО «Гостиница Энергетик» в 2020 году предоставляет скидку 25% на любой круиз судоходной компании «Цезарь Трэвел» при бронировании номера в их гостинице;

6. Применение веб-аналитики. Так как оба отеля имеют свои официальные страницы они могут воспользоваться данным инструментом, который реагирует на посещение официальной страницы, регистрирует время задержки. Полученная информация позволит отелям проанализировать рынок, выявить сильные и слабые стороны применяемой стратегии

развития отеля. Это, в конечном итоге, приведет к повышению финансовых показателей гостиниц.

Естественно, эффективность всех вышеперечисленных действий будет только в случае увеличения прибыли в 2 раза, как минимум. Рассмотрим величину минимального прироста прибыли для ОАО «Гостиница Энергетик», так как чистая прибыль данной организации ниже, чем показатель чистой прибыли у ООО «МОК». Для этого воспользуемся формулой сложного процента:

$$FV = PV * (1+r)^n \quad (1)$$

Предположим, что ОАО «Гостиница Энергетик» выделит половину чистой прибыли за 2018 год на реализацию одного из вышеупомянутых пунктов, то есть 364 500 рублей, и планирует получить за 3 года прибыль больше, чем у ООО «МОК» в 2018 году, то есть больше 863 000 рублей, например, 900 000 рублей.

$$900\,000 = 364\,500 * (1+r)^3$$

$$r = 35,16\%$$

Следовательно, минимальный прирост прибыли должен составлять 35,16% ежегодно. При обычных условиях и проведении ряда мероприятий по увеличению эффективности организации, ее финансовых показателей такое возможно. Но в современных условиях реализовать данный показатель достаточно сложно, так как существуют определенные ограничения для достижения максимальной эффективности деятельности организаций. Например, в 2020 году причиной снижения эффективности деятельности организаций гостиничного бизнеса в мире может быть пандемия коронавирусной инфекции (COVID-19). Во многих странах введен режим карантина, самоизоляции, транспортные пути закрыты, следовательно, гостиницы пустеют, неся убытки и теряя выручку.

Гостиничная сфера является одной из самых динамично развивающихся отраслей в нашей стране, которая пополняет бюджет не только предприятий, но и государства. Развитие данной индустрии может быть достигнуто путем роста количества качественных отелей. Но, несмотря на все положитель-

ные аспекты, гостиничная сфера в России далека от европейской или американской. Это обусловлено с застоем советский период, который жестко контролировал данную сферу. После распада СССР предприятия, оказывающие услуги в гостиничной сфере, до сих пор сталкиваются с проблемами, которые требуют незамедлительного решения для эффективного функционирования предприятия.

Литература

1. Постановление Правительства РФ от 09.10.2015 N 1085 (ред. от 30.11.2018) "Об утверждении Правил предоставления гостиничных услуг в Российской Федерации"
2. Баумгартен, Л. В. Маркетинг гостиничного предприятия / Л. В. Баумгартен. — Москва : Издательство Юрайт, 2019. — 338 с.
3. Быстров, С.А., Морозова М.А. Экономика туристской индустрии / Быстров С.А., Морозова М.А. — Москва : КноРус, 2020. — 282 с.
4. Гладилин, В. А. Экономика туризма: учебно-практическое пособие / В.А. Гладилин. — Москва : РУСАЙНС, 2019. — 188 с.
5. Малых Н.И., Можяева Н.Г. Экономика гостиничного предприятия. - М.: Дрофа, 2016. - 320 с.
6. Никольская Е.Ю. Проектирование гостиничной деятельности / Е.Ю. Никольская, Л.А. Попов. — Москва : КНОРУС, 2019. — 230с.
7. Прядко С.Н., Зангиев Б. Развитие методологических подходов к оценке эффективности формирования имиджа организации сферы услуг // Sciences of Europe. - 2019. - № 23-2. - С. 8 - 11.
8. Тимохина, Т.Л. Организация гостиничного дела / Т. Л. Тимохина. — М.: Издательство Юрайт, 2018. — 331 с.
9. Экономика гостиничного предприятия / под ред. Лазарев А.Н. и др. — Москва : КноРус, 2019. — 304 с.
10. Информационно-аналитическая система «СПАРК». [Электронный ресурс] URL: <http://www.spark-interfax.ru/>

ADMINISTRATIVE ACTIVITIES OF THE POLICE TO DETECT AND SUPPRESS VIOLATIONS OF THE LEGISLATION OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION ON SILENCE

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИЦИИ ПО ВЫЯВЛЕНИЮ И ПРЕСЕЧЕНИЮ НАРУШЕНИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ТИШИНЕ

Kamil Arifovich Sultanov,

Associate Professor of civil and labor law and civil process of the Moscow University of the MIA of Russia for them. V. J. Kikot
candidate of economic Sciences, associate Professor
mpkr@mail.ru

Камиль Арифович Султанов,

Доцент кафедры гражданского и трудового права, гражданского процесса Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя
кандидат экономических наук, доцент

Abstract. The article deals with topical issues of administrative activities of the police to detect and prevent violations of the legislation of the subjects of the Russian Federation on the peace and quiet of citizens. As you know, there is currently no similar responsibility at the Federal level, so regional legislators adopt rules and regulations on silence based on the specifics of the subject of the Russian Federation. Make various proposals to improve the administrative activities of the police to prevent detected offenses on the grounds of regional laws on administrative offenses.

Keywords: legislation of subjects of the Russian Federation, administrative responsibility, authorized bodies, internal Affairs bodies, rules of improvement, Administrative code of the Russian Federation, local laws, police, administrative fine

Аннотация. Рассмотрены актуальные вопросы административной деятельности полиции по выявлению и пресечению нарушений законодательства субъектов Российской Федерации о тишине и покое граждан. Как известно в настоящее время аналогичная ответственность на федеральном уровне отсутствует, поэтому региональные законодатели принимают нормы и правила о тишине исходя из специфики субъекта РФ. Вносят различные предложения по совершенствованию административной деятельности полиции по пресечению выявленных правонарушений по признакам региональных законах об административных правонарушениях.

Ключевые слова: законодательство субъектов РФ, административная ответственность, уполномоченные органы, органы внутренних дел, правила благоустройства, КоАП РФ, местные законы, полиция, административный штраф

Научная специальность: 12.00.14 — административное право; административный процесс

Для цитирования: К.А. Султанов. Административная деятельность полиции по выявлению и пресечению нарушений законодательства субъектов Российской Федерации о тишине. Актуальные проблемы административного права и процесса. 3/2020. С.29-34.

Одним из важнейших направлений деятельности сотрудников полиции при несении службы является производство по делам об административных правонарушениях.

Своевременное принятое решение по привлечению виновного лица к административной ответственности может в определенной ситуации выступить превентивной мерой по недопущению совершения уголовных противоправных деяний.

Вместе с тем, сотрудники полиции обязаны осуществлять производство по делам об административных правонарушениях только

в пределах своей компетенции, что следует из Федерального закона от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ «О Полиции».

Ежедневно сотрудник полиции выезжают на происшествия, связанные с нарушением тишины покоя граждан, нарушением правил содержания домашних животных и иных правил, принятых в рамках региональных законов об административных правонарушениях, которые не отнесены к компетенции полиции. Данные вопросы нашли свое отражение в региональных законах об административных правонарушениях (таблица 1) [1].

Таблица 1. Законы субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях

№№	Субъект СКФО	Закон субъекта РФ, устанавливающий административную ответственность
1.	Калужская область	Статья 2.8 Нарушение законодательства Калужской области об обеспечении тишины и покоя граждан на территории Калужской области Закон Калужской области от 28.02.2011 N 122-ОЗ "Об административных правонарушениях"
2.	Кабардино-Балкарская Республика	Статья 4.5. Нарушение тишины и покоя граждан Кодекс Кабардино-Балкарской Республики об административных правонарушениях от 22.07.2003 N 66-РЗ
3.	Московская область	Статья 3.1. Нарушение тишины и покоя граждан Закон Московской области от 4 мая 2016 г. N 37/2016-ОЗ "Кодекс Московской области об административных правонарушениях"
4.	Республика Северная Осетия-Алания	Статья 15. Нарушение тишины и спокойствия граждан Закон Республики Северная Осетия-Алания от 17.11.2014 N 43-РЗ "Об административной ответственности за отдельные виды правонарушений"
5.	Ставропольский край	Статья 2.5. Нарушение законодательства Ставропольского края об обеспечении тишины, покоя граждан и общественного порядка Закон Ставропольского края от 10.04.2008 N 20-кз "Об административных правонарушениях в Ставропольском крае"

В настоящее время сотрудники полиции не уполномочены составлять протоколы по статьям региональных законов об административных правонарушениях. Федеральный закон от 21.07.2014 № 247-ФЗ "О внесении изменения в статью 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" определил, что протоколы об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, составляются должностными лицами органов внутренних дел (полиции) в случае, если передача этих полномочий предусматривается соглашениями между территориальными органами МВД и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий.

Иными словами в субъектах России, где соглашение не заключено, все протоколы составленные сотрудниками полиции по законам субъектов могут быть признаны недействительными. По состоянию на 01.06.2020 г. соглашения с МВД России заключены только в 35 субъектах России: Республика Та-

рестан, Оренбургская, Мурманская и Челябинская области, Ставропольский край, Республика Крым, Нижегородская область и т.д. В остальных регионах ведется работа по проектированию соответствующих соглашений [2].

Каждый гражданин в соответствии с нормами Конституции РФ и международными правовыми актами имеет право на комфортное проживание в своем жилище.

В настоящее время более 20% жителей городов развитых государств, в том числе и в Российской Федерации, страдают от повышенных шумовых, инфразвуковых, ультразвуковых и вибрационных воздействий (далее - также шумовое (вибрационное) воздействие), особенно в ночное время, которые вызывают серьезные заболевания [3]. Около 45% населения постоянно испытывают чувство дискомфорта от действия повышенного шума, инфразвука и ультразвука. В крупных городах Российской Федерации в зонах повышенного акустического загрязнения проживает свыше 50% населения этих городов. В целом по Российской Федерации в различных регионах под действием сверхнорматив-

ного акустического загрязнения находится от 30 до 50% населения, что значительно влияет на продолжительность жизни граждан.

Существенный вред зданиям и сооружениям наносит вибрация, источником которой являются промышленные предприятия, автомобильный, железнодорожный и подземный (метро) транспорт. Владельцы этих промышленных предприятий, собственники перечисленных видов транспорта не предусматривают никаких защитных мер.

Российская Федерация располагает вполне современной нормативной базой в области шума, инфразвука, ультразвука и вибрации, которую владельцы шумового (вибрационного) воздействия могут не соблюдать, так как не существует правовых норм административной или уголовной ответственности за нарушение государственных стандартов и санитарных норм, связанных с созданием вредного шумового (вибрационного) воздействия на здоровье граждан.

К основным действующим нормативным документам следует отнести:

- государственный стандарт ССБТ ГОСТ 12.1.001-89 "Ультразвук. Общие требования безопасности";
- государственный стандарт ССБТ ГОСТ 12.1.003-89 "Шум. Общие требования безопасности";
- государственный стандарт ССБТ ГОСТ 12.1.012-90 "Вибрационная безопасность. Общие требования";
- государственный стандарт ССБТ ГОСТ 12.1.036-81 "Шум. Допустимые уровни жизни в жилых и общественных зданиях";
- санитарные нормы СН 2.2.4/2.1.8.562-96 "Шум на рабочих местах, в помещениях жилых, общественных зданий и территории жилой застройки";
- санитарные нормы СН 2.2.4/2.1.8.583-96 "Инфразвук на рабочих местах, в помещениях жилых, общественных зданий и территории жилой застройки";
- санитарные нормы СН 2.2.4/2.1.8.566-96 "Производственная вибрация, вибрация в помещениях жилых и общественных зданий";
- строительные нормы и правила СНиП II-12-77 "Нормы проектирования. Защита от шум".

Во многих государствах и в субъектах Российской Федерации имеются законы прямого действия, ограничивающие вредное шумовое (вибрационное) воздействие их владельцами на здоровье граждан, особенно на граждан, находящихся в больницах, санаториях, домах отдыха, пансионатах, домах-интернатах, а также при ведении строительства, размещении и эксплуатации аэродромов и взлетных площадок [4].

В Берлине, например, существует "Предписание в отношении защиты от шума", в соответствии с которым с 7 часов утра до 20 часов вечера в городе запрещено "производить шум, нарушающий спокойствие других граждан". Документ предназначен в основном музыкантам, уличным торговцам, попрошайкам и демонстрантам.

Свое "Предписание" есть и в Мюнхене, где "запрещается производить шумные работы по дому и в саду, а также производить громкую музыку" в определенные часы отдыха граждан. Жителям Вены после 22 часов запрещено громко хлопать дверями и музицировать.

Во Франции уровень шума, издаваемого автомобилями, регулируется Дорожным кодексом. В частности, статья 70 Кодекса запрещает автовладельцам "издавать звуки, которые могут помешать другим участникам движения и людям, живущим в данном районе города". Эта же статья запрещает "движение автотранспортных средств с неисправной выхлопной системой". Штраф за неисполнение этих предписаний - около 70 долларов США [5].

В Париже обязанности по контролю за шумом возложены на специальную комиссию, созданную в 1996 году при префектуре города. Одной из главных забот борцов с шумом ежегодно становятся моторные лодки, возящие туристов по реке Сене. Владельцам лодок предписано раз в два года проходить тест на шумность плавучих средств.

Жителей Рима от лишнего шума защищает специальный закон, принятый префектурой и запрещающий в вечернее и ночное время "шуметь, злоупотреблять музыкальными инструментами и акустическими сигнализациями, а также дразнить собак". В Югославии штраф за превышение установленных шумовых норм достигает 2500 долларов США.

В Венгрии штраф за превышение шумовых норм рассчитывается по сложной формуле, учитывающей, среди прочего, не только уровень шума, но

и площадь населенных кварталов, страдающих от шума. В Словакии действуют в основном превентивные меры: в страну не допускают оборудование, шумность которого превышает 85 децибел.

С 1995 года в американском городе Санта-Моника запрещено пользоваться шумовыми аппаратами для сбора листьев. Для нарушителей этого указа предусмотрен штраф в пределах 1000 долларов США или шесть месяцев тюремного заключения. Согласно закону, принятому в городе Монтгомери (штат Алабама), автомобилисты не имеют права пользоваться магнитофонами, если их слышно в радиусе больше трех метров. За нарушение предусмотрен штраф в размере 500 долларов США. Ежегодно сумма собираемых штрафов составляет около 250 тыс. долларов США.

По данным Департамента природопользования и охраны окружающей среды города Москвы, в городах Москве более 50% граждан испытыва-

ют акустический дискомфорт, особенно в ночное время, когда собственники автомобилей размещают свои автомобили под окнами домов и многократные срабатывания охранной звуковой сигнализации в ночное время приводят к нарушению отдыха и сна граждан всего дома.

По данным Роспотребнадзора, в структуре профзаболеваний кохлерные невриты ежегодно составляют более 15%. В таблице 2 приведены критерии риска нанесения ущерба здоровью граждан в течение суток. Предельные уровни звука отличаются для разных условий жизнедеятельности: оптимальных, допустимых, вредных и опасных (экстремальных). Те уровни звука, которые являются безопасными при выполнении работы, являются опасными при сне. В то же время организм человека вообще беззащитен против ультра- и инфразвука, их действие на человека незаметно, но коварно.

*Таблица 2.
Предельные уровни звука (децибелы) для различных видов жизнедеятельности при разных классах условий (степенях риска)*

Виды жизнедеятельности в течение суток	Оптимальные условия (риск отсутствует)	Допустимые условия (пренебрежимый риск)	Вредные условия (переносимый с мерами защиты риск)	Опасные условия (неприемлемый риск)
Сон	15	30	45	60
Отдых	35	50	65	80
Работа	50	80	100	115

Для реальной защиты здоровья граждан от вредного шумового (вибрационного) воздействия еще в 2005 году был разработан законопроект "О защите здоровья граждан от вредных шумовых, инфразвуковых, ультразвуковых и вибрационных воздействий", в котором были определены объекты и территории, которые необходимо защищать в ночное время [3].:

- помещения больниц, диспансеров, санаториев, домов отдыха, пансионатов, домов-интернатов для детей, престарелых и инвалидов, номера гостиниц и жилые комнаты общежитий, квартиры жилых домов, помещения детских садов;

- подъезды, кабины лифтов, лестничные клетки и другие места общего пользования жилых домов,

больниц, санаториев, домов отдыха, диспансеров, домов-интернатов для детей, престарелых и инвалидов;

- территории санаториев, домов отдыха, пансионатов, домов-интернатов для детей, престарелых и инвалидов, гостиниц и общежитий, школ и других учебных заведений, библиотек, больниц, диспансеров, мест отдыха граждан на территории микрорайонов и групп жилых домов.

Одновременно определены правовые нормы, которые регламентируют внешние действия владельцев шумового (вибрационного) воздействия, которые не должны в ночное время нарушать отдых и сон граждан.

К таким действиям предлагается отнести производство ремонтных, строительных погрузочно-разгрузочных работ, сопровождаемых шумовым (вибрационным) воздействием, использование звуковых сигналов охранной сигнализации автомобилей, размещаемых у домов, игру на музыкальных инструментах, пение, использование пиротехнических средств в непраздничные дни и иные действия, влекущие нарушение покоя граждан.

Указанным законопроектом предлагалось установить ответственность владельцев источников шумового (вибрационного) воздействия, виновных в совершении правонарушений в области охраны здоровья граждан и окружающей природной среды от вредного шумового (вибрационного) воздействия в ночное время, именно на федеральном уровне. Напомню, что в настоящее время в Российской Федерации только региональными законами установлена административная ответственность за нарушение законодательства о тишине. После рассмотрения в Государственной Думе РФ этот проект был отклонён к сожалению.

В тоже время в отдельных субъектах РФ существует практика привлечения виновных лиц к ответственности согласно нормам КоАП РФ. Позиция правоприменителей сводится к следующему: согласно п. 1 ст. 23 Федерального закона от 30.03.1999 N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" жилые помещения по площади, планировке, освещенности, инсоляции, микроклимату, воздухообмену, уровням шума, вибрации, ионизирующих и неионизирующих излучений должны соответствовать санитарно-эпидемиологическим требованиям в целях обеспечения безопасных и безвредных условий проживания независимо от его срока [6].

В соответствии с п. 1 ст. 24 Закона при эксплуатации производственных, общественных помещений, зданий, сооружений, оборудования и транспорта должны осуществляться санитарно-противоэпидемические (профилактические) мероприятия и обеспечиваться безопасные для человека условия труда, быта и отдыха в соответствии с санитарными правилами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации [7].

За нарушение тишины и покоя граждан федеральным законодательством предусмотрены следующие меры ответственности:

1. Статья 6.4 КоАП РФ предусматривает ответственность за нарушение санитарно-эпидемиологических требований к эксплуатации жилых помещений и общественных помещений, зданий, сооружений и транспорта в виде наложения административного штрафа на граждан в размере от пятисот до одной тысячи рублей; на должностных лиц - от одной тысячи до двух тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, - от од-

ной тысячи до двух тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток; на юридических лиц - от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.

Например, в Апелляционном определении Санкт-Петербургского городского суда от 02.10.2017 N 33-19492/2017 по делу N 2-1722/2017 суд указал, что нарушение тишины и покоя приводит к нарушению прав граждан на отдых и ухудшает условия их проживания в многоквартирном жилом доме, подвергает опасности жизнь и здоровье людей. Суд может обязать организацию прекратить противоправные действия в отношении неопределённого круга потребителей, допускаемые в процессе осуществления ее деятельности (Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 20.07.2015 N 33-10740/2015 по делу N 2-1627/2015).

Необходимо учитывать, что в связи с внесением изменений в п. 4.10 СП 54.13330.2011 СНиП 31-01-2003 "Здания жилые многоквартирные" в настоящее время законодательством допускается размещение на первых этажах многоквартирных домов предприятий, в том числе магазинов, с режимом функционирования после 23 часов (время ограничения функционирования может уточняться местными органами самоуправления) (Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 31.10.2017 N 33-21351/2017 по делу N 2-2141/2017).

2. В соответствии со ст. 293 ГК РФ, если собственник жилого помещения использует его не по назначению, систематически нарушает права и интересы соседей либо бесхозяйственно обращается с жильем, допуская его разрушение, орган местного самоуправления может предупредить собственника о необходимости устранить нарушения, а если они влекут разрушение помещения - также назначить собственнику соразмерный срок для ремонта помещения.

Если собственник после предупреждения продолжает нарушать права и интересы соседей или использовать жилое помещение не по назначению либо без уважительных причин не произведет необходимый ремонт, суд по иску органа местного самоуправления может принять решение о продаже с выплатой собственнику вырученных от продажи средств за вычетом расходов на исполнение судебного решения.

Если же собственник не был предупрежден соответствующим органом, то суд откажет в привлечении такого лица к ответственности (Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 13.04.2016 по делу N 33-3926/2016).

3. Согласно ч. 1 ст. 91 Жилищного кодекса РФ, если наниматель и (или) проживающие совместно с ним члены его семьи используют жилое помещение

не по назначению, систематически нарушают права и законные интересы соседей или бесхозяйственно обращаются с жилым помещением, допуская его разрушение, наймодатель обязан предупредить нанимателя и членов его семьи о необходимости устранить нарушения. Если указанные нарушения влекут за собой разрушение жилого помещения, наймодатель также вправе назначить нанимателю и членам его семьи разумный срок для устранения этих нарушений. Если наниматель жилого помещения и (или) проживающие совместно с ним члены его семьи после предупреждения наймодателя не устранят эти нарушения, виновные граждане по требованию наймодателя или других заинтересованных лиц выселяются в судебном порядке без предоставления другого жилого помещения.

В абз. 6 п. 39 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 02.07.2009 N 14 "О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации" в качестве примеров таких нарушений приводятся прослушивание музыки, использование телевизора, игра на музыкальных инструментах в ночное время с превышением допустимой громкости; производство ремонтных, строительных работ или иных действий, повлекших нарушение покоя граждан и тишины в ночное время; нарушение правил содержания домашних животных; совершение в отношении соседей хулиганских действий и др.).

Применение указанной меры ответственности нашло отражение, например, в Апелляционном определении Санкт-Петербургского городского суда от 05.09.2017 N 33-16401/2017 по делу N 2-1124/2017.

Вместе с тем, нельзя не отметить наличие в проекте нового КоАП РФ статьи предусматривающей административную ответственность за нарушение тишины и покоя граждан (ч.1 ст. 14.1 проекта нового КоАП РФ). Однако не понятно, в случае принятия данной редакции КоАП РФ как будут применяться региональные аналогичные нормы.

Таким образом, административная ответственность за нарушение тишины и покоя граждан представлена в Российской Федерации, как на федеральном, так и на региональном уровне, что несомненно приводит к неоднозначной практике правопримене-

ния в различных субъектах РФ. В этой части правовое регулирование подлежит

Список литературы

1. Султанов К.А. Развитие регионального законодательства об административных правонарушениях (на примере Северо-Кавказского федерального округа) Научный журнал «Юридический вестник Дагестанского государственного университета». — 2018. - № 2. - С. 92-98.

2. Брциева З.Г. Коллизия норм по передаче МВД России части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях субъектами Российской Федерации // Российский следователь. 2016. N 15. С. 27 - 31.

3. Паспорт проекта Федерального закона N 166269-4 "О защите здоровья граждан от вредных шумовых, инфразвуковых, ультразвуковых и вибрационных воздействий" (внесен депутатами Государственной Думы ФС РФ Н.П. Залепухиным, А.В. Митрофановым) (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 27.04.2005). СПС «Консультант-Плюс».

4. Агешкина Н.А., Бельянская А.Б., Смушкин А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 25.12.2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" (издание второе, переработанное и дополненное). - ГАРАНТ, 2017 г.

5. K.A. Sultanov, A.V. Shevtsov, A.G. Nikolaev Peculiarities of the Investigation of Crimes and Administrative Offenses Committed in the Digital Environment Advances in Economics, Business and Management Research, volume 138, Available Online May 2020. <https://doi.org/10.2991/aebmr.k.200502.154>

6. Шевцов А.В. Правовые и организационные основы для исключения органов внутренних дел (полиции) и их должностных лиц от исполнения несвойственных административно-юрисдикционных полномочий (функций) // В сборнике: Уголовная политика на современном этапе: состояние, тенденции, перспективы. Сборник статей Международной научно-практической конференции. 2019. С. 187-201.

7. Бандо М.В. О юридической квалификации требований о выселении из жилого помещения // Семейное и жилищное право. 2016. № 5.

CURRENT ISSUES OF MIGRATION POLICY DEVELOPMENT
IN THE RUSSIAN FEDERATIONАКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Julia Nikolaevna Ryzhakova,

teacher of the Department of administrative law and administrative activities of internal Affairs bodies of the Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Юлия Николаевна Рыжакова,

преподаватель кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Барнаульского юридического института МВД России
burma_altai@mail.ru

Annotation. The article deals with the legal aspects of foreign citizens' stay in the territory of the Russian Federation. Topical issues of development are considered migration policy in the Russian Federation

Keywords: foreign citizen, administrative responsibility, migration processes

Аннотация. В статье рассматриваются правовые аспекты пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации. Рассматриваются актуальные вопросы развития миграционной политики в Российской Федерации.

Ключевые слова: иностранный гражданин, административная ответственность, миграционные процессы

Научная специальность: 12.00.14 – административное право; административный процесс

Для цитирования: Ю.Н. Рыжакова. Актуальные вопросы развития миграционной политики в Российской Федерации.

Актуальные проблемы административного права и процесса. 3/2020. С.35-37.

Незаконная миграция на современном этапе приобрела статус угрозы национальной безопасности как для России так и для многих зарубежных стран. Последствия негативного влияния незаконной миграции на общественное положение принимающей стороны.

Одной из важнейших угроз, которые несет незаконная миграция выступает активизация незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, торговля людьми.¹

Несмотря на то, что в России в 2019 году достигнуто снижение уровня преступности, доля указанных выше преступлений остается высокой, так ежегодно совершается более 200 тысяч преступлений, связанных с нелегальным оборотом наркотиков.

Распределение незаконных мигрантов в России неравномерно, что вызывает неравномерность распределения преступлений, совершаемых ими по регионам.

Так как большинство мигрантов сосредоточено в Центральном, Северо-Западном и Сибирском федеральных округах Российской Федерации, то и уровень преступности среди иностранных граждан и лиц без гражданства там существенно выше.

В структуре преступлений, совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства, преобладают кражи, мошенничество, грабежи, разбой, изнасилования, угон автотранспорта, хулиганство. Особенное опасение вызывает рост преступлений экстремистской направленности.

Опасность этого явления вызвана тем, что крайним проявлением политического экстремизма выступает политический террор, который построен на агрессивных и насильственных способах управления.

Среди незаконных мигрантов особенно ярко выражено участие в религиозном экстремизме, построенном на крайне радикальном толковании учений Корана - ваххабизме. С 2011 года по 2018 год число экстремистских преступлений выросло с 580 до 1416, что говорит о его распространении в России.

Большой урон незаконная миграция наносит и экономике России. Привлечение к работе нелегальных мигрантов способствует росту теневой экономики. Сегодня объемы теневой экономики в России оцениваются в 21,8 трлн.руб., несмотря на то, что по отношению к 2016 году отмечается снижение ее объемов показатель остается очень высоким и создает угрозу экономической безопасности России.

Привлечение к работе незаконных мигрантов приводит к недоплате НДФЛ в бюджет, а на долю этого налога приходится более 34 % от всех доходов консолидированного бюджета страны. Рассмотренные выше тенденции показывают, насколько большой урон наносит незаконная миграция и актуализирует рассмотрение ключевых аспектов развития института административной ответственности в сфере незаконной миграции.

Численность нелегальных мигрантов в России колеблется от 8 до 10 млн. человек, с одной стороны это влечет обострение социальной напряженности со стороны населения России, с другой – нарушаются и права самих иностранных граждан. Число лиц, пребывающих в России более 90 суток без оформления документов составляет 3,4 млн. человек, из них 81,4 % - приходится на граждан государств-участников СНГ².

Рост числа нелегальных мигрантов свидетельствует о наличии существенных недостатков в системе управления миграционными процессами.

Одной из современных тенденций выступает рост числа иностранных граждан и лиц без гражданства, привлекаемых к административной ответственности за такие правонарушения как:

- пребывание без документов, удостоверяющих их право нахождения в стране; уклонение от выезда по истечении установленного срока;
- несоблюдение правил транзитного проезда через территорию Российской Федерации;
- отсутствие разрешений на занятие трудовой деятельностью; подделка миграционных карт; и др.

Для решения этих проблем применяется ряд государственных мер, к числу которых можно отнести:

- активное взаимодействие с органами государственной власти;
- проведение совместных оперативно-розыскных и профилактических мероприятий, целевых операций³;
- осуществление выявления среди мигрантов участников экстремистских организаций;
- выявление и пресечение фиктивной регистрации иностранных граждан;
- усиление мер по охране государственной границы России;

- совершенствование информационно-аналитического взаимодействия в сфере миграции.

Основными задачами органов уполномоченной власти по предупреждению незаконной миграции выступают:

- выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению противоправных деяний в сфере миграции;
- выявление и пресечение правонарушений в данной сфере;
- минимизация и ликвидация нежелательных последствий.

Важное место в структуре мер, направленных на охрану миграционных отношений занимают меры административной ответственности. Без реализации механизма по привлечению к административной ответственности невозможно достичь эффективного регулирования миграционных процессов.

Под административно-правовым регулированием в сфере противодействия незаконной миграции понимается деятельность государства в сфере обеспечения действенного правового регулирования посредством применения комплекса административно-правовых средств.

К числу мер, позволяющих противостоять незаконной миграции так же можно отнести:

- формирование инфраструктурной базы для административного выдворения за пределы страны;
- выявление и пресечение каналов незаконной миграции;
- активизация межведомственного взаимодействия, в том числе информационного.
- развитие международного сотрудничества;
- усиление информационной и разъяснительной работы с гражданами и работодателями в целях предупреждения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации.

На современном этапе реализация мер в сфере регулирования миграции возложена на Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации, которое является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата МВД России⁴.

Нельзя не отметить, что за период с 2016 года в сфере регулирования миграционного регулирования была проделана большая работа, так⁵:

- расширены основания привлечения к ответственности принимающей стороны. Невнимательное отношение принимающей стороны к проблемам медицинского обслуживания, обеспечения мигрантов жильем, своевременной выплате денежного вознаграждения послужили причиной включения этих аспектов в число оснований наступления административной ответственности. Так же была предусмотрена ответственность принимающей стороны за предоставление в процессе оформления документов заведомо ложных сведений о цели въезда мигрантов в Россию;

- достигнута конкретизация перечня оснований, запрещающих или ограничивающих въезд мигрантов на территорию России, также были увеличены сроки таких ограничений;

- пересмотрены правила осуществления мигрантами трудовой деятельности на территории России;

- введены меры уголовной ответственности за пересечение государственной границы Российской Федерации лицами, имеющими запрет на въезд а так же за ведение фиктивного миграционного учета;

- получили ужесточение санкции за организацию незаконной миграции.

Однако в сфере пресечения незаконной миграции по прежнему одним из самых эффективных механизмов выступает привлечение к административ-

ной ответственности. Несмотря на то, что многими авторами высказывается мнение о необходимости ужесточения принятых сегодня санкций, уже сам процесс реформирования этого института является прогрессивным шагом.

Эффективность реализации рассмотренных выше мер во многом будет определять успех миграционной политики в целом и результативность противодействия незаконной миграции, в частности. Реализация государственных мер по снижению последствий и противодействию незаконной миграции должны опираться на результаты анализа эффективности данных процессов, прогнозов в данной сфере а так же на адекватные меры правового регулирования.

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1 (часть II). Ст. 212.

² Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год [Электронный ресурс] // Российская газета [сайт].

³ Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента РФ от 09.06.2010 № 690 (ред. от 23.02.2018) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 24. Ст. 3015; 2018. № 9. ст. 1376

⁴ Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации: Приказ МВД РФ от 15.04.2016 № 192 (ред. от 15.02.2018) // СПС Консультант Плюс.

⁵ О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы: Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 // СПС Консультант Плюс

THE MAIN DIRECTIONS OF INTERACTION BETWEEN LAW ENFORCEMENT
AGENCIES IN THE PREPARATION AND CONDUCT OF A SINGLE DAY OF
GLOSSING

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ
ОРГАНОВ ПРИ ПОДГОТОВКЕ И ПРОВЕДЕНИЮ ЕДИНОГО ДНЯ ГОЛОСОВАНИЯ

Vladimir Markovich Isakov,

senior researcher at the Moscow regional branch Moscow University of the MIA of Russia named after V. J. Kikot,
doctor of legal Sciences, Professor

Nikolai Ivanovich Utkin,

Honored lawyer of the Russian Federation, Professor of the Department of theory and history of state and law,
Saint Petersburg University of the state fire service of the EMERCOM of Russia,
doctor of law, Professor

Evgeny Nikolaevich Khazov,

chief research OFFICER Fku research Institute of the Federal
penitentiary service of Russia doctor of law, Professor

Olga Grigorievna Yatkovich,

head of the Department of civil law of the faculty (command) Saint Petersburg military order of Zhukov Institute of the
national guard of the Russian Federation candidate of law, associate Professor

Владимир Маркович Исаков,

старший научный сотрудник Московского областного филиала Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
доктор юридических наук, профессор
ivm45@mail.ru.

Николай Иванович Уткин,

Заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры теории и истории государства и права,
Санкт-Петербургского университета государственной
противопожарной службы МЧС России, доктор юридических наук, профессор;
utkinnick@mail.ru.

Евгений Николаевич Хазов,

главный научный сотрудник ФКУ НИИ ФСИН России
доктор юридических наук, профессор
evg.hazow@yandex.ru

Ольга Григорьевна Яткевич,

начальник кафедры гражданского права факультета (командного) Санкт-Петербургского военного ордена Жукова института войск
национальной гвардии Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент
podpolkovnik69@mail.ru

Abstract: The article deals with the actual problems of interaction between divisions of the internal Affairs Department, the national guard, the state fire service of the EMERCOM of Russia and the Federal penitentiary service of Russia during elections on a single voting day. The main directions are analyzed, problems are identified and ways to solve them are proposed.

Keywords: elections, single voting day, electoral rights and freedoms of citizens, interaction, prevention; divisions of the internal Affairs Department, national guard troops, SBS of the EMERCOM of Russia, Federal penitentiary service of Russia

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные проблемы взаимодействия подразделений ОВД, войсками национальной гвардии, государственной противопожарной службы МЧС России и ФСИН России при проведении выборов в единый день голосования. Анализируются основные направления, обозначаются проблемы и предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: выборы, единый день голосования, избирательные права и свободы граждан, взаимодействие, профилактика; подразделения ОВД, войска национальной гвардии, ГПС МЧС России, ФСИН России

Для цитирования: В.М. Исаков, Н.И. Уткин, Е.Н. Хазов, О.Г. Яткевич. Основные направления взаимодействия правоохранительных органов при подготовке и проведению единого дня голосования. Актуальные проблемы административного права и процесса. 3/2020. С.38-43.

Она из главных задач правоохранительных органов: органов внутренних дел, войск национальной гвардии, государственной противопожарной службы МЧС России, и федеральной службы исполнения наказания при проведении выборов в органы публичной власти - это обеспечение избирательных прав граждан России, которые основываются основных положениях Конституции Российской Федерации[1], Федеральных законах: «О выборах депутатов Государственной Думы РФ Российской Федерации» [2]; «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [3]; "О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации "Выборы"[4]; "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях"; "О политических партиях"; "Об общественных объединениях"; "О полиции"[5]; "О войсках национальной гвардии Российской Федерации" [6], О государственной

противопожарной службы МЧС России [7] и иных нормативно-правовых актах[8].

Избирательными правами и свободами обладают граждане Российской Федерации достигший на день голосования 18 лет, имеет право: избирать; участвовать в выдвижении кандидатов; участвовать предвыборной агитации; осуществлять наблюдение за проведением выборов; наблюдать за работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, а также в осуществлении других избирательных действий в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами[9].

Не имеет права участвовать в выборах и иных избирательных действиях граждане Российской Федерации, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. При этом гражданин после освобождения из мест лишения свободы приобретает активное избирательное право автоматически, то есть в данном случае речь идет не о лишении, а о приостановлении избирательных прав на конкретный период - период нахождения в местах лишения свободы по приговору суда. В Российской Федерации не предусмотрено наказание за преступления или административные правонарушения в виде лишения избирательных прав. Подозреваемые и

обвиняемые, содержащиеся в следственных изоляторах (СИЗО) и изоляторах временного содержания (ИВС) до вступления решения суда о направлении их в места лишения свободы в законную силу, не утрачивают избирательных прав[10].

Статья 12. п.31 Федерального закона от 07.02.2011 N 3-ФЗ (ред. от 18.06.2017) "О полиции", закреплены обязанности полиции принимать в соответствии с федеральным законом меры по пресечению в ходе избирательных кампаний, при подготовке и проведении референдумов противоречащей закону предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума, информировать избирательные комиссии, комиссии референдума о фактах выявленных нарушений и принятых в связи с этим мерах; предоставлять по запросам избирательных комиссий, комиссий референдума сведения о наличии неснятой или непогашенной судимости у лиц, являющихся кандидатами на выборные должности органов публичной власти в Российской Федерации, кандидатами в депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти, кандидатами на выборные должности местного самоуправления; осуществлять охрану помещений, где хранятся бюллетени для голосования на выборах, референдумах; участвовать в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в помещениях для голосования и на территориях вокруг них; оказывать по запросам избирательных комиссий иное содействие в целях обеспечения беспрепятственного осуществления этими комиссиями полномочий, возложенных на них федеральным законом[5].

Органы внутренних дел, войска национальной гвардии, ГО МЧС России и ФСИН России, как важная составляющая системы органов исполнительной власти государства, обладают государственно – властными полномочиями и непосредственно взаимодействуют с избирательным комиссиям в период подготовки и проведения выборов[11].

Во взаимодействии прослеживается один из элементов системы управления, когда в качестве субъекта управления, от которого исходят команды по взаимодействию, выступают избирательные комиссии, а в качестве объекта, подвергающегося управляющему взаимодействию – органы внутренних дел, войска национальной гвардии, государ-

ственной противопожарной службы МЧС России и ФСИН России[12].

Возложение на полицию, войска национальной гвардии, государственной противопожарной службы МЧС России и ФСИН России данных полномочий – одно из средств, правового обеспечения эффективной деятельности избирательных комиссий. Взаимодействие органов внутренних дел, войск национальной гвардии, государственной противопожарной службы МЧС России и ФСИН России с избирательными комиссиями осуществляется в определенных формах и в общих целях по исполнению поставленных задач. На период избирательных кампаний на территории со сложной криминальной средой, могут осуществляться профилактические поисковые и оперативно–розыскные мероприятия[13], направленные на предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений[14].

Перечисленные профилактические мероприятия могут осуществляться оперативными подразделениями полиции и сотрудниками ФСИН России регулярно и особенно в период, когда проводятся выборы в стране. Повышенное внимание к этим профилактическим мерам в период подготовки и проведения выборов определяется особыми целями охраны общественного порядка, обеспечения противопожарной и национальной безопасности страны.

Основной формой деятельности органов внутренних дел, войск национальной гвардии, государственной противопожарной службы МЧС России и ФСИН России по взаимодействию с избирательными комиссиями по реализации избирательных прав граждан положена их целенаправленная деятельность, связанная с созданием благоприятных условий для осуществления избирательными комиссиями возложенных на их законом полномочий в период подготовки и проведения выборов[15].

Основные формы взаимодействия с избирательными комиссиями позволяют, создать наиболее целесообразный правовой порядок взаимоотношений между ними, а также его поддерживать, совершенствовать, своевременно адаптировать приводить в соответствие с создавшимися условиями, с учетом оперативной обстановки на избирательных участках. Это дает возможность должностным лицам органов внутренних дел, войск национальной гвар-

дии, государственной противопожарной службы МЧС России и ФСИН России эффективно использовать установленные законом правовые средства и методы с целью своевременного устранения негативных ситуаций, осложняющих соблюдение норм избирательного права.

Говоря о роли органов внутренних дел, войск национальной гвардии, государственной противопожарной службы МЧС России и ФСИН России в рассматриваемой сфере, следует подчеркнуть, что каждое структурное подразделение имеет свои специфические задачи, а соответственно и способы их решения. При сложной организации системы органов внутренних дел, войск национальной гвардии, государственной противопожарной службы МЧС России и ФСИН России подвергнуть анализу всю совокупность применяемых форм взаимодействия с избирательными комиссиями весьма затруднительно. Постановления, решения и иные акты комиссий, принятые в пределах их полномочий, носят обязательный характер, для органов государственной власти, органов местного самоуправления, в число которых следует включить и учреждения уголовно-исполнительной системы. Основные формы взаимодействия организационные, профилактические и правоприменительные.

Организационная форма взаимодействия постоянно развивается, наполняется новым содержанием, приводится в соответствие с задачами, стоящими перед органами внутренних дел войск национальной гвардии, государственной противопожарной службы МЧС России и ФСИН России на каждом этапе развития современного государства. В целях ее реализации в системе органов внутренних дел, войск национальной гвардии, государственной противопожарной службы МЧС России и ФСИН России создаются оперативные подразделения (штабы), координационные центры на федеральном, региональном, местном уровнях, рабочие группы при подразделениях и соответствующих избирательных комиссиях. Специалисты этих ведомств могут привлекаться к работе в контрольно–ревизионных службах при Центральной избирательной комиссии России, избирательных комиссиях субъектов РФ, окружных и участковых избирательных комиссиях.

Важной формы взаимодействия - является предоставление органами полиции по запросам соот-

ветствующей избирательной комиссии (в установленный ею срок) сведений о наличии у кандидатов неснятых или непогашенных судимостей[22]. В ее основу положена работа оперативно-розыскных подразделений, информационно-аналитических центров Министерства внутренних дел Российской Федерации [16].

Особое направление деятельности направлена на оказание помощи избирательным комиссиям в подготовке и проведении выборов в специфических условиях, например, в части осуществления избирательного права лицами, подозреваемыми или обвиняемыми в совершении преступления, которые в день голосования находятся под стражей[17].

Исходя из принципа презумпции невиновности человек считается невиновным до момента вступления в силу обвинительного приговора суда. Поэтому лица, которым предъявлено обвинение, находящиеся в СИЗО - следственных изоляторах временного содержания, участвуют в голосовании.

Согласно Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" Правительство Российской Федерации постановило, что для участия в выборах или в референдуме гражданам Российской Федерации, находящимся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, не имеющих паспорта гражданина Российской Федерации или заменяющего его документа, администрацией указанных мест содержания выдается справка по форме, определяемой совместно Министерством юстиции Российской Федерации, Министерством внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службой безопасности Российской Федерации и Министерством обороны Российской Федерации[18].

Основанием для выдачи справки администрацией места содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых являются: данные личного дела гражданина Российской Федерации, находящегося в месте содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых; документальные сведения о личности гражданина Российской Федерации, находящегося в месте содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, представленные администрацией места содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, в котором этот гражданин содержал-

ся ранее; документальные сведения о личности гражданина Российской Федерации, находящегося в месте содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, представленные уполномоченным органом, выдавшим ему паспорт гражданина Российской Федерации или заменяющий его документ[19].

Одной из главных направлений деятельности, это осуществлять охрану и обеспечение противопожарной безопасности помещений, где хранятся бюллетени для голосования на выборах, участвовать в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка противопожарной безопасности в помещениях для голосования в период проведения выборов и на территориях вокруг избирательных участков[20].

В механизме обеспечения избирательных прав граждан важную роль играет профилактическая деятельность всех подразделений и служб органов внутренних дел, войск национальной гвардии, государственной противопожарной службы МЧС России и ФСИН России, основной целью это предупреждение правонарушений и предполагает выявление, устранение причин и условий, ведущих к их нарушению [21]. В рамках подготовительных мероприятий эти подразделения совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления разрабатывают планы комплексных оперативно-профилактических действий на период подготовки и проведения выборов, производят расчет сил и средств, включая соединения и воинские части войск национальной гвардии, подразделений государственной противопожарной службы МЧС России и ФСИН России. На основании этих планов корректируется расстановка постов и маршрутов патрулирования в системе комплексного использования сил и средств полиции при охране общественного порядка (единая дислокация), пересматриваются графики работы подразделений ППС полиции, дорожно-патрульной службы ГИБДД, войск национальной гвардии, государственной противопожарной службы МЧС России и подразделений ФСИН России. За их сотрудниками закрепляются зоны ответственности по обеспечению правопорядка в условиях проведения выборов[22].

Помимо мероприятий, направленных на непосредственное предупреждение правонарушений в сфере избирательного законодательства, Мини-

стерство внутренних дел Российской Федерации организует подготовку сотрудников, слушателей и курсантов образовательных учреждений системы МВД России, ГПС МЧС России и ФСИН России, а также военнослужащих войск национальной гвардии, привлекаемых к обеспечению правопорядка в период избирательной кампании. Подготовительные программы включают конкретную тактику действий при выполнении задач в зависимости от складывающейся обстановки, характера проводимых мероприятий и особенностей объектов, на которых проводятся выборы[23].

Правоприменительная форма деятельности сотрудниками органов внутренних дел войск национальной гвардии и ФСИН России в сфере обеспечения избирательных прав граждан обусловлена неправомерными действиями граждан, организаций, должностных лиц, а также событиями, что и является результатом самостоятельного принятия решений сотрудниками полиции, ФСИН России и войск национальной гвардии в рамках правового поля. Выносимый при осуществлении правоприменительной деятельности органов внутренних дел войск, национальной, государственной противопожарной службы МЧС России и ФСИН России акт выступает юридическим фактом в процессе оказания взаимодействиями с избирательным комиссией[24].

Нужно особо обратить внимание на такую форму взаимодействия подразделение органов внутренних дел войск, национальной гвардии и ФСИН России с избирательными комиссиями в части соблюдения, охраны и защиты, избирательных прав и свобод граждан, путем применения юридических мер воздействия в строгом соответствии с законом и при неуклонном соблюдении установленного порядка[25]. В юридической науке применение мер государственно-принудительного воздействия к нарушителю права является элементом правоохранительной государственной деятельности [26].

Правоохранительная деятельность органов внутренних дел, войск национальной гвардии и ФСИН России предполагает вмешательство в поведение субъектов, если последнее не соответствует требованиям режима законности[27], предусмотренного федеральным избирательным законодательством[28]. Она направлена на защиту законной деятельности избирательных комиссий и реализуется при наличии факта нарушения избирательного права, за которое предусматривается соответствующая санкция[29].

Качество и эффективность взаимодействия органов внутренних дел, войск национальной гвардии, государственной противопожарной службы МЧС России и ФСИН России с субъектами избирательного права и процесса, соблюдение дисциплины и законности сотрудниками полиции, государственной противопожарной службы МЧС России и

войск национальной гвардии ВСИН России в ходе избирательной кампании во многом определяет доверие граждан Российской Федерации к законной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Литература

1. Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (ред. от 14.03.2020) // "Собрание законодательства РФ", 01.07.2020 <http://www.pravo.gov.ru>.
2. Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. N 20-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (ред. от 31.07.2020) // СЗ РФ. от 24 февраля 2014 г. N 8 ст. 740, <http://www.pravo.gov.ru>,
3. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ (ред. от 31.07.2020) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"// СЗ РФ. 2002. №24. Ст.2253. <http://www.pravo.gov.ru>,
4. Федеральный закон от 10 января 2003 г. №20-ФЗ (ред. от 29.05.2019) "О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации "Выборы". <http://www.pravo.gov.ru>
5. Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ (ред. от 06.02.2020) "О полиции" "Собрание законодательства РФ", 14.02.2011, N 7, ст. 900, <http://www.pravo.gov.ru>.
6. Федеральный закон от 03.07.2016 N 226-ФЗ (ред. от 31.07.2020) "О войсках национальной гвардии Российской Федерации" "Собрание законодательства РФ", 04.07.2016, N 27 (Часть I), ст. 4159, <http://www.pravo.gov.ru>.
7. Федеральный закон от 23 мая 2016 г. N 141-ФЗ (ред. от 31.07.2020) "О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" Собрании законодательства Российской Федерации от 30 мая 2016 г. N 22 ст. 3089, <http://www.pravo.gov.ru>.
8. Эбзеев Б.С., Лучин В.О., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Зиборов О.В. и др. Актуальные проблемы конституционного права России. Москва, 2019. (2-е издание, переработанное и дополненное)
9. Эбзеев Б.С., Гасанов К.К., Хазов Е.Н. и др. Избирательное право. учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки 030900.62 "Юриспруденция". Квалификация (степень) "бакалавр" / Под редакцией Б. С. Эбзеева, К. К. Гасанова, Е. Н. Хазова. Москва, 2013. Сер. Юриспруденция для бакалавров.
10. Михалева Н.А. Парламентские и президентские выборы в России (в вопросах и ответах). М.: (ЮРКОМПАНИ) -2011-322 с.

11. Габричидзе Б.Н., Эриашвили Н.Д., Белоновский В.Н. и др. Система органов государственной власти России. Учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция», «Политология», «Государственное и муниципальное управление» / Москва, 2015.
12. Богданов А.В., Хазов Е.Н. Основные направления взаимодействия оперативных подразделений и органов предварительного следствия полиции, их значение по выявлению и раскрытию преступлений. Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 11. С. 71-75
13. Федеральный закон от 12.08.1995 N 144-ФЗ (ред. от 02.08.2019) "Об оперативно-розыскной деятельности" "Собрание законодательства РФ", 14.08.1995, N 33, ст. 3349, <http://www.pravo.gov.ru>.
14. Климов И.А., Тузов Л.Л., Дубоносов Е.С. и др. Оперативно-розыскная деятельность. Учебник / Москва, 2019. (4-е издание, переработанное и дополненное)
15. Белоновский В.Н., Виноградов В.А., Прудников А.С. и др. Избирательное право. учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Москва, 2013. Сер. Юриспруденция для бакалавров
16. Богданов А.В., Хазов Е.Н. Взаимодействие криминальной полиции с оперативными подразделениями и службами других ведомств по вопросам незаконной миграции на территории России. Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 7. С. 162-165
17. Хазов Е.Н. Понятие и сущность конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина. Образование. Наука. Научные кадры. 2011. № 3. С. 17-21.
18. Распоряжение Минюста РФ N 292, МВД РФ N 724, Минобороны РФ N 1, ФСБ РФ N 23 от 25.09.2003" Об утверждении формы справки, выдаваемой для участия в выборах или в референдуме гражданам Российской Федерации, находящимся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых"(Зарегистрировано в Минюсте РФ 03.10.2003 N 5147)
19. Постановление Правительства РФ от 02.07.2003 N 391 "О порядке выдачи гражданам Российской Федерации, находящимся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, справки для участия в выборах или в референдуме" "Собрание законодательства РФ", 07.07.2003, N 27 (ч. 2), ст. 2812
20. Лучин В.О., Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н. и др. Конституционное право России. Москва, 2019. (10-е издание, переработанное и дополненное)
21. Приказ МВД России от 17.01.2006 N 19 (ред. от 20.01.2016) "О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений" (вместе с "Инструкцией о деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений"), <http://www.pravo.gov.ru>.
22. Афанасьев Д.В., Хазов Е.Н. Административно-правовая деятельность штабных подразделений органов внутренних дел. Монография / Москва, 2015.
23. Хазов Е.Н., Зинченко Е.Ю., Воробьев В.Ф., Гарашко А.Ю., Дурнев В.С., Забавка В.И. Выборы в федеральные, региональные и местные органы публичной власти в Российской Федерации (единый день голосования). Учебное пособие для курсантов и слушателей очной и заочной формы обучения системы МВД России / Москва, 2020.
24. Гасанов К.К., Хазов Е.Н. Правоохранительная деятельность органов внутренних дел по обеспечению конституционных прав и свобод человека в России. Москва, 2004.
25. Пауков В.К., Богданов А.В., Зинченко Е.Ю., Исаков В.М. и др. Соблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина в оперативно-розыскной деятельности. учебно-методическое пособие / Москва, 2020.
26. Комахин Б.Н., Исаков В.М., Никоноров Е.А. и др. Теоретические основы административного права: определения, таблицы и схемы. учебное пособие для курсантов и слушателей очной и заочной формы обучения системы МВД, обучающихся по направлению юриспруденция, правоохранительная деятельность и правовое обеспечение национальной безопасности / Москва, 2020.
27. Богданов А.В., Зинченко Е.Ю., Комахин Б.Н., Померлян А.Н., Санин В.Е., Уткин Н.И., Хазов Е.Н., Яткевич О.Г. Административное право (общая часть в определениях и схемах) учебно-наглядное пособие для курсантов и слушателей очной и заочной формы обучения системы: МВД России, МЧС России, ФСИН России, Войск национальной гвардии России, обучающихся по направлению правоохранительная деятельность / Новосибирск, 2020.
28. Хазов Е.Н., Горшенева И.А., Егоров С.А. и др. Обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина при проведении оперативно-розыскных мероприятий. Москва, 2017.
29. Богданов А.В., Зинченко Е.Ю., Кивич Ю.В., Комахин и др. Правоохранительные органы (административно-правовые основы в определениях и схемах). учебно-наглядное пособие для курсантов и слушателей очной и заочной формы обучения системы МВД России, войск национальной гвардии России, обучающихся по направлению правоохранительная деятельность / Новосибирск, 2020.
30. Воробьев В.Ф., Забавка В.И., Дурнев В.С., Евсеева И.Г., Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н. Глоссарий по учебной дисциплине "конституционное право" Москва, 2020.

ON THE ISSUE OF STATE REGULATION OF VIRTUAL MONEY CIRCULATION**К ВОПРОСУ О ГОСУДАРСТВЕННОМ РЕГУЛИРОВАНИИ
ОБРАЩЕНИЯ ВИРТУАЛЬНЫХ ДЕНЕГ****Irina Viktorovna Fadeeva,**Docent of the administrative law department of the Moscow University of MVD Russia in the name of V.Y. Kikot,
candidate of legal science, docent**Yulia Vladimirovna Efimova,**

cadet of the international law faculty of the Moscow University of MVD Russia in the name of V.Y. Kikot

Ирина Викторовна Фадеева,доцент кафедры административного права Мос У МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент
mosu-apidovd@mail.ru**Юлия Владимировна Ефимова,**

курсант 2 курса международно-правового факультета Мос У МВД России имени В.Я. Кикотя

Annotation. The article deals with the issues of state regulation of the circulation of virtual money, taking into account practical foreign and domestic experience.

Keywords: state regulation, circulation of electronic money, payment systems, virtual money

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы государственного регулирования обращения виртуальных денег с учетом практического зарубежного и отечественного опыта.

Ключевые слова: государственное регулирование, обращение электронных денег, платежные системы, виртуальные деньги

Рецензент: Хадисов Г.Х., начальник кафедры административного права Московского университета МВД России, к.ю.н., доцент

Для цитирования: И.В. Фадеева, Ю.В. Ефимова. К вопросу о государственном регулировании обращения виртуальных денег.

Актуальные проблемы административного права и процесса. 3/2020. С.44-.45.

Электронные деньги появились на рынке одновременно с развитием информационных технологий. Объем платежей, совершаемых с использованием электронных денег, растет с каждым годом. Развитие электронных платежных систем необходимо рассматривать как конкурентное преимущество для финансового рынка любой страны, поскольку именно электронные деньги обладают дополнительными преимуществами в сравнении с безналичными и наличными деньгами¹.

Электронные денежные счета открываются в платежных системах и через их шлюзы проводятся операции со счетами. При этом виртуальные деньги нельзя назвать формой безналичных или наличных денег, поскольку электронные денежные средства находятся в обороте как в виртуальной, так и реальной экономике. Поэтому для них, наравне с наличными деньгами, существуют свои способы защиты.

Виртуальные деньги нашли распространение во всех развитых странах. К настоящему времени в международной практике сформировано несколько моделей государственного регулирования их обращения. Так, в странах ЕС виртуальные деньги считаются платежным средством, представленным в электронной форме. Причем в странах ЕС до определенного времени виртуальные деньги не были широко распространены. По состоянию, например, на 2010 год на каждые 100 банковских карт приходилось по 3-4 карты, эмитированные электронными платежными системами. И не больше 10% банков-

ских карт имели встроенные средства для оплаты покупок электронными деньгами. К 2015 г., согласно данным статистики Европейского центрального банка, эмиссия электронных денег значительно выросла. Среднемесячный показатель количества эмитированных электронных денег увеличился с 1,2 млрд долларов США в 2008 г. до 6,3 млрд в 2015 г.².

В США электронные деньги рассматриваются в качестве денежных услуг, схожих по принципу обращения с дорожными чеками. Мексика, Индия и Тайвань разрешают осуществлять эмиссию только банкам. А в Сингапуре установлена государственная монополия на эмиссию электронных денег. При этом на законодательном уровне закреплён статус виртуальных денег как платежного средства, определены меры поддержки для платежных систем, закреплено обеспечение доступа к современным электронным технологиям и т.д. Электронными деньгами там можно расплачиваться за интернет-покупки и покупки в обычных магазинах. Также в Сингапуре выпускаются специальные карты с функцией электронных денег. Эмитентами данных карт выступают не банковские организации, а платежные системы³.

Рынок электронных денег регулируется в соответствии с Директивой 2009/110/ЕС от 2009 г. (Директива 2), которая отменила первую Директиву 2000/46/ЕС об электронных деньгах, а также внесла поправки в Директиву по борьбе с отмыванием денег 2005/60/ЕС и Директиву о требованиях

в отношении капитала 1 2006/48/ЕС. Директива 2 предусматривает учреждение специальных органов и осуществление деятельности в отношении институтов электронных денег. Теперь государственные органы и институты обязаны оказывать содействие для создания систем обращения электронных денег. Параллельно с этим открывается доступ для новых игроков на рынок виртуальных денег, чтобы повысить уровень конкуренции и качество услуг.

Специальные программы для развития институтов электронных денег не предусмотрены в США и ряде других стран. Это обусловлено тем, что ФРС в Америке не имеет права требовать от недепозитарных учреждений предоставления сведений по выпускаемым электронным деньгам. Владельцы электронных платежных систем обязаны придерживаться тех же правил, которые установлены для небанковских организаций. Эти организации имеют право проведения расчетов, предоставлять платежные услуги, однако они не могут привлекать депозиты.

Примечательно то, что в США на государственном уровне вообще отсутствует как таковое регулирование рынка электронных денег. Большая часть вопросов, которые касаются регулирования, решаются властями штатов, а не федеральными институтами власти. Так, штаты вправе вводить на своей территории дополнительные акты и требования к сфере электронных денег, а также всячески дополнять и вычеркивать из этого понятия какие-либо пункты на уровне местного законодательства.

Законодательство о регулировании рынка виртуальных денег в России находится еще на стадии формирования. Поэтому российские законодатели при разработке механизмов управления и контроля за рынком виртуальных денег могут опираться на имеющийся зарубежный опыт. Причем наиболее выгодным вариантом для России будет являться имеющийся опыт ЕС. Однако для создания эффективной системы управления электронными деньгами необходимо, в первую очередь, разработать и принять федеральный закон, который не только сформулирует понятие «электронных денег», но и определит все схемы использования виртуальных денег.

При разработке понятия «электронных денег» необходимо связать трактовку этого понятия с позиции права, экономики и современных технологий. Виртуальные деньги должны рассматриваться в качестве отдельного инструмента в составе финансовых продуктов. Кроме того, на законодательном уровне необходимо определить: институты, которые будут иметь право на выпуск электронных денег; перечень организаций, которые будут участвовать в их обороте, требования к таким организациям (организационно-правовой статус, регистрацию в России, применение средств безопасности и т. д.), а также права и обязанности для всех участников рынка виртуальных денег. Представляется целесообразным пойти по пути лицензирования деятельности по эмиссии виртуальных денег. В законодательстве она должна рассматриваться в качестве косвенной формы по привлечению депозитов.

Для предупреждения нарушения антимонопольного законодательства требуется выработать правила, обеспечивающие баланс интересов между эмитентами виртуальных денег и кредитными организациями. Так как доля виртуальных денег в экономике может постепенно увеличиваться, нужно обязать компании-эмитенты предоставлять в ЦБ РФ отчетность по операциям.

Основным регулятором для рынка виртуальных денег должен стать Банк России, поскольку у него имеются широкие полномочия для реализации денежно-кредитной политики. К его задачам, как регулятора, будет необходимо отнести выработку и установление пруденциальных требований по отношению к организациям, которые выпускают виртуальные деньги и осуществляют операции с ними. Именно пруденциальные требования должны стать основой для установления порядка по лицензированию деятельности эмитентов и институтов, проводящих операции с использованием виртуальных денег.

На уровне законодательства требуется определить перечень видов деятельности, которыми могут заниматься эмитенты электронных денег. Также для институтов электронных денег должны быть выработаны требования для обеспечения технической безопасности функционирования их инфраструктуры.

Список литературы

1. Абрамовский А.А. Электронные деньги – валюта будущего? – ЛитРес. – 2018. – 60 с.
2. Балашев Н.Б. Современное состояние рынка электронных денег в России // Экономика и бизнес: теория и практика. – 2019 г. [Электронный ресурс] Режим доступа: URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennoe-sostoyanie-rynka-elektronnyh-deneg-v-rossii> (дата обращения 02.04.2020).
3. Балашев Н.Б., Сулова О.А. Бесконтактные платежи и их использование в России и Европе // Вестник Тульского филиала Финуниверситета. – 2019. – № 1-2. – С.19-21.
4. Курбатов А.Я. Правовое регулирование электронных платёжных систем по законодательству Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».
5. Овсейко С.А. Юридическая природа электронных денег // Юрист. – 2017. – № 9. – С.140-143.
6. Прудникова А.А., Казаков П.Н. Перспективы использования электронных денег в зарубежных странах и в России. Финансовая жизнь. 2017. № 2. С. 77-82.

¹ Овсейко С.А. Юридическая природа электронных денег // Юрист. 2017. № 9. С.140-143

² Прудникова А.А., Казаков П.Н. Перспективы использования электронных денег в зарубежных странах и в России. Финансовая жизнь. 2017. № 2. С. 77-82.

³ Курбатов А.Я. Правовое регулирование электронных платёжных систем по законодательству Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».

LEGAL PROVISION OF REGISTRATION PROCEDURES IN THE FIELD OF
ENTREPRENEURSHIP
ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕГИСТРАЦИОННЫХ ПРОЦЕДУР В СФЕРЕ
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

Svetlana Sergeevna Alejeva,

St. Teacher of the Department of Civil law and public-legal
disciplines Russian State University named after A. N. Kosygin

Светлана Сергеевна Алеева,

Ст.преподаватель кафедры гражданского права и публично-правовых дисциплин
Российского государственного университета имени А. Н. Косыгина
aleevasv@mail.ru

Abstract. This article concludes that the main difficulty is to determine the grounds for refusal to carry out state registration. A closed re-editing of the grounds on this issue cannot be named in the legislation, the most generalized characterization of such reasons for refusal can be given. The author also notes that the rather haphazard nature of these changes, taking into account how and under what circumstances, these changes were made in the current legislation.

Keywords: business activities, state registration, legal entities, a single state registry, self-regulated organizations

Аннотация. Данная статья позволяет сделать вывод, что основная сложность заключается в определении оснований для отказа в осуществлении государственной регистрации. Закрытый перечень оснований по данному вопросу не может быть поименован в законодательстве, может быть дана наиболее обобщенная характеристика подобных причин для отказа. Автор также отмечает то, что достаточно бессистемный характер данных изменений, с учетом того, как и при каких обстоятельствах, данные изменения вносились в действующее законодательство.

Ключевые слова: предпринимательская деятельность, государственная регистрация, юридические лица, единый государственный реестр, саморегулируемые организации

Для цитирования: С.С. Алеева. Правовое обеспечение регистрационных процедур в сфере предпринимательства.

Актуальные проблемы административного права и процесса. 3/2020. С.46-48.

В той мере, в какой предпринимательская деятельность в качестве вида активной экономической деятельности индивида поддается переложению на "юридический язык", законодатель вполне справился с формулировкой его дефиниции. Зафиксированные в указанной правовой норме признаки предпринимательской деятельности:

- самостоятельный характер;
- осуществление на свой риск;
- направленность на систематическое получение прибыли;
- государственная регистрация субъектов предпринимательства дают достаточно полную его правовую характеристику.

Особо следует подчеркнуть тот факт, что четвертый признак в виде необходимости государственной регистрации служит не столько условием, сколько прямой обязанностью хозяйствующего субъекта, в данном случае, предпринимателя. Данное требование закрепляется на законодательном уровне и является обязательным для исполнения.

В случае несоблюдения данного требования предпринимательская деятельность по своей сути

может быть признана незаконно, но при этом не происходит возникновение угрозы утраты статуса деятельности как предпринимательской.

Однако незаконность предпринимательской деятельности в некоторых случаях зависит не только от регистрации предпринимателя, но и от приобретения им лицензии либо членства в саморегулируемых организациях. Кроме того, для осуществления предпринимательской деятельности публично-правовыми образованиями регистрации в качестве предпринимателя вообще не требуется.

Поэтому "государственная регистрация предпринимателя" не только не отражает существо предпринимательства, но и не является формальным критерием, поскольку не во всех случаях предоставляет право на осуществление предпринимательства. В связи с этим целесообразно данный признак исключить из легальной дефиниции предпринимательской деятельности.

Если говорить о свободе в осуществлении предпринимательской деятельности, как об одном из основного права в рамках конституционных норм, то можно отметить тот факт, что данный вопрос строго

предопределен тем, на сколько, грамотно урегулирован вопрос о приобретении статуса предпринимателя. Основная масса всех основополагающих норм закреплена в Федеральном законе от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" (далее - Закон о регистрации), показали свою несостоятельность¹.

Внесение различных изменений в ст. 51 ГК РФ в части регистрации юридических лиц были внесены в первую очередь в связи с тем, что возникла острая необходимость в сборе наиболее достоверных сведений о юридических лицах, которые в дальнейшем попадают в перечень Единого государственного реестра юридических лиц².

На основании анализа практики зарубежных стран по вопросам осуществления регистрации юридических лиц, а также анализа периода применения в России Закона о регистрации, можно сделать вывод о том, что эффективность подобной государственной регистрации может быть выполнена при соблюдении таких условий, как публичность и достоверность. Именно благодаря определенному взаимоотношению двух указанных принципов построения системы государственной регистрации юридических лиц, обеспечивается наилучшая гарантия честного взаимодействия с различными контрагентами. Данная основа дает возможность для устранения сложных и конфликтных ситуаций, которые могут возникнуть между учредителями компании по различным вопросам деятельности фирмы. Кроме того, указанные выше меры позволяют с точки зрения государства осуществлять различные контрольные мероприятия.

Существует также такое понятие, как презумпция достоверности сведений. Оно подразумевает под собой то, что сведения в Едином государственном реестре юридических лиц соответствуют действительности и любое лицо может оперировать данными сведениями, как достоверными. Данные положения находят свое отражение в Законе № 134-ФЗ³, дополнившем п. 2 ст. 51 ГК РФ.

На обеспечение достоверности сведений, которые содержатся в ЕГРЮЛ, направлено новое положение п. 3 ст. 51 ГК РФ, о проверке регистрирующим органом достоверности данных, включаемых в реестр, в порядке и в срок, установленные законом.

Механизмы осуществления указанных проверочных мероприятий в Законе № 134-ФЗ проработаны не были, однако некоторые соображения об их характере высказывались.

Таким образом, на основании вышесказанного, можно сделать вывод о том, что необходимо установить, чтобы вся процедура, касающаяся проверяемых сведений, а также установление рамок для данной проверки и порядка проведения должно быть закреплено в самом законе о регистрации. В 2015 году подобная попытка внедрения изменений уже проводилась, перечень проверочных и контрольных мероприятий был поименован в Законе о регистрации⁴. При этом законодатели остальные вопросы, касающиеся оснований, условий и способов проведения рассматриваемых контрольных мероприятий эскалировали для решения федеральному органу, который уполномочен для решения данных вопросов со стороны Правительства Российской Федерации.

На орган, который осуществляет регистрацию юридических лиц, возложена обязанность по осуществлению проверки подаваемых на регистрацию документов только в той части, касающейся наличия оснований для отказа в осуществлении государственной регистрации. Закон № 134-ФЗ наделил регистрирующий орган полномочиями, согласно которым данный орган имеет право отказать в осуществлении процедуры по государственной регистрации юридического лица в том случае, когда заявитель в своих документах предоставляет недостоверные сведения о местонахождении данного юридического лица, а также предоставлении недостоверных сведений из паспорта. Проблема предоставления достоверной информации имеет наибольшую значимость в вопросах проведения регистрации.

Вопрос о местонахождении юридического лица имеет огромную значимость. Принято считать, что указываемый адрес предполагает и место нахождения руководителя организации. При осуществлении контрольных мероприятий по проверке указываемых в заявлении сведений следует отметить, что данный процесс предшествует моменту принятия решения об осуществлении государственной регистрации. При этом, до того момента, пока организация не будет зарегистрирована надлежащим

образом у нее по сути отсутствует возможность по использованию помещения в качестве места своего нахождения.

Таким образом, для решения данной проблемы необходимо установить следующие положения. Постоянно действующий исполнительный орган компании необходимо обязать сообщать в соответствующие органы, проводящие регистрацию компаний, достоверные сведения о местонахождении, например, в течение 10 дней после факта осуществления государственной регистрации уполномоченным органом.

В том случае, если данное требование в указанные сроки исполнено не будет, регистрирующая организация может оставить за собой право о внесении соответствующих изменений в единый государственный реестр юридических лиц, согласно которым местом нахождения организации может быть признан адрес физического лица, который обладает правом осуществлять деятельность от имени указанной организации без оформления соответствующей доверенности на общих основаниях.

В силу того, что существующие требования о необходимости сообщать адрес местонахождения компании до момента фактической регистрации организации, появилось и понятие «юридического адреса», которое по своей сути носит характер фикции в восприятии данной информации.

Проводя анализ нормотворческих изменений, можно сделать вывод о том, что подходы по данному вопросу неоднократно трансформировались. Можно особо подчеркнуть достаточно бессистемный характер данных изменений, с учетом того, как и при каких обстоятельствах, данные изменения вносились в действующее на тот момент законодательство.

Основная сложность заключается в определении оснований для отказа в осуществлении государственной регистрации. Закрытый перечень оснований по данному вопросу не может быть поименован в

законодательстве, может быть дана наиболее обобщенная характеристика подобных причин для отказа.

Это объясняется в первую очередь тем, что данное основание должно охватывать все возможные случаи, а также позволит обеспечить для регистрирующих органов такую среду, в рамках которой она не сможет превышать заявленные в отношении нее полномочия.

Список использованных источников

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 № 51-ФЗ (в ред. от 16.12.2019)
2. Зенин И.А. Гражданское право. Особенная часть: учебник для академического бакалавриата / И. А. Зенин. — 19-е изд., перераб. и доп. — Москва: Издательство Юрайт, 2019.
3. Федеральный закон от 28.06.2013 N 134-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям" // "Собрание законодательства РФ", 01.07.2013, N 26, ст. 3207
4. Федеральный закон от 08.08.2001 N 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (ред. от 01.01.2019) // "Собрание законодательства РФ", 13.08.2001, № 33 (часть I), ст. 3431; 06.08.2018, № 32 (часть 2), ст.5115

¹ Шелютто М.Л. Обзор VII Ежегодных научных чтений, посвященных памяти профессора С.Н. Братуся // Журнал российского права. 2018. N 1. С. 59 - 60

² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 № 51-ФЗ (в ред. от 16.12.2019)

³ Федеральный закон от 28.06.2013 N 134-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям" // "Собрание законодательства РФ", 01.07.2013, N 26, ст. 3207

⁴ Федеральный закон от 08.08.2001 N 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (ред. от 01.01.2019) // "Собрание законодательства РФ", 13.08.2001, № 33 (часть I), ст. 3431; 06.08.2018, № 32 (часть 2), ст.5115

STATE MIGRATION POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE FIELD
OF INTERETHNIC RELATIONSГОСУДАРСТВЕННАЯ МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ МЕЖЭТНИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ

Vladimir Yurievich Uvarov,

Postgraduate Student, Institute of Public Administration and Management
Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation Moscow
uvarov@gov.spb.ru

Владимир Юрьевич Уваров,

Аспирант Института государственной службы и управления
Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ г. Москва

Annotation. The theoretical foundations of migration processes have become the fundamental foundation in the understanding of migration as a social phenomenon and the formation of a policy for their regulation. The author of the article examines the state migration policy of the Russian Federation in the field of interethnic relations. It is noted that migration policy should be closely linked both with the implementation of the national-ethnic tasks of the state, and with ensuring the national security of Russia, and the world order as a whole.

Keywords: migration, migration relations, politics, law, national relations, ethnoses

Аннотация. Теоретические основы миграционных процессов стали основополагающим фундаментом в познании миграции как общественного явления и формирования политики их регулирования. Автор статьи рассматривает государственную миграционную политику Российской Федерации в сфере межэтнических отношений. Отмечается, что миграционная политика должна быть теснейшим образом связана как с реализацией национально-этнических задач государства, так и обеспечением национальной безопасности России, и мировым порядком в целом.

Ключевые слова: миграция, миграционные отношения, политика, право, национальные отношения, этнос

Научная специальность: 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Для цитирования: В.Ю. Уваров. Государственная миграционная политика Российской Федерации в сфере межэтнических отношений. Актуальные проблемы административного права и процесса. 3/2020. С.49-52.

Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной актуальным проблемам миграциологии и государственной миграционной политики России.

Население многих регионов мира становится все более разнородным по этническому составу, культуре и образу жизни. Зачастую, этот закономерный процесс нередко ведет к усилению межнациональной напряженности, а иногда и к открытым конфликтам.

В начале XXI века ключевое значение приобретает исследование религиозности в контексте проблематики национально-гражданской самоидентификации населения, его отношения к наиболее острым межнациональным проблемам внутривосточного характера. Межэтнические отношения, которые в большей степени проявляются в процессе миграции населения, являются ключевым началом миграционной политики и одной из важнейшей функций развитого современного государства.

Российская Федерация – государство, занимающее огромную территорию, в пределах которой проживают народы различных национальностей и конфессий. По мнению многих ученых, основными критериями,

определяющими принадлежность государства к национальному, являются юридический и численный. То есть, национальный «тип государства» закреплен в Конституции, где указана ключевая роль однородного населения страны.

А численный критерий выводит реальные цифры доли однородного населения в общей массе людей, проживающих на территории государства. Россия представляет собой Федерацию, объединяющую большое количество национальностей, народностей и этносов. Кроме того, в составе России присутствуют территориальные области с отличными от государственных - национальными идеями. В сравнении с национальным государством, для федеративного государства минусом является разрозненность видений политического режима, а также этническая раздробленность.

По мнению экспертов, межэтнические отношения представляют собой коммуникации, или механизмы взаимодействия людей одного этноса с согражданами или жителя-

ми иных государств, представляющих другие народы. Их сущность может базироваться на обсуждении бытовых, семейных, политических и других тем, совместном решении задач. Специалисты в области психологии выделяют два основных уровня, на которых выстраиваются межэтнические отношения – личностный и коллективный¹.

В теории существуют критерии, способствующие сглаживанию национальных и межэтнических конфликтов в многонациональных государствах, которым является и Российская Федерация.

Основным критерием эффективных внутригосударственных межэтнических отношения является обеспечение равных политических прав. Причем это равенство должно быть обеспечено для всех народностей, населяющих государство. Это означает, что все народы имеют одинаковые ресурсы для выражения собственной позиции, взглядов, убеждений.

В их распоряжении сопоставимые, идентичные инструменты взаимодействия с властью². Например, у них есть право избирать или быть избранным на должности и посты, управляющие государством. Также одним из инструментов является предоставление этническим районам права на самоуправление, наличие собственных выборных механизмов, представление этих этносов в федеральных органах власти.

Следующим критерием является сглаживание социально-экономического неравенства. Такое сглаживание производится путем приведения взвешенной налоговой и бюджетной политики, инвестирования в развитие производства и инфраструктуры, медицину и образование. Таким образом, достигается примерно одинаковый уровень дохода граждан России, возможность получить желаемое хорошее образование, медицинские услуги, инфраструктуру.

Немаловажным критерием выступает создание атмосферы взаимной толерантности. То есть, при возникновении непонимания поступков, норм поведения, принципов и отсутствия конструктивного диалога между двумя соседствующими этносами, утрачивается межэтническое взаимодействие. Возникает необходимость в присутствии третьего народа, который смог бы за счет специальных институтов решить сложившуюся проблему,

научив принимать недостатки, создавая компромиссные модели, или развивая толерантность в отношениях. Толерантность может проводиться в жизнь через образовательные программы, работу СМИ, обмен культурным опытом по федеральным программам.

Существует ряд целевых программ, среди которых Постановление Правительства РФ от 20.08.2013 N 718 (ред. от 25.05.2016) «О федеральной целевой программе «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014 - 2020 годы)», Распоряжение Правительства РФ от 17.12.2012 № 2408-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года».

А также Концепции, основанные на Конституции РФ, федеральных конституционных законах, федеральных законах и иных нормативных актах, утвержденные Президентом РФ, среди которых «Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года», Концепцией демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года и другие документы стратегического планирования.

Следует заметить, что все вышеприведенные законодательные акты, Стратегии, Концепции и Федеральные программы нацелены на создание мощного фундамента для развития социума нынешнего и будущего поколения. Также задачей является предупредить возможные национальные конфликты.

Для решения поставленных задач нужны продуманные четкие действия, направленные как на сохранение и развитие самобытности всех народов, так и на сохранение целостности государства. Должны быть достигнуты следующие Конституционные принципы: равенство свобод и прав независимо от расы и национальности человека; запрещение ограничения прав граждан; равноправие; гарантия всех прав; содействие развитию языков и культур.

Особое значение среди развития основных направлений национальной политики в Российской Федерации имеет миграционная

политика, теснейшим образом связанная как с реализацией национально-этнических задач государства, так и обеспечением национальной безопасности России в целом. Процесс растущего количества мигрантов, в 2015 году ужесточил требования для всех прибывающих в РФ граждан. Эти правила начали действовать с 2016 года на период до 2020 года.

Так в частности, для граждан СНГ (Таджикистан, Узбекистан, Молдова, Туркменистан, Азербайджан) запрещен въезд по внутреннему паспорту. Теперь они могут въехать в РФ исключительно по загранпаспорту, при этом виза не требуется. Граждане Украины могут въехать только по загранпаспорту. Это новшество не коснулось граждан Белоруссии, Армении, Казахстана, Киргизии. При этом, сроки нахождения в РФ для мигрантов ограничены. При въезде заполняется миграционная карта.

Для граждан Белоруссии введено послабление в виде снятия необходимости в сдаче экзамена по русскому языку и истории при оформлении вида на жительство или гражданства РФ.

Граждане Узбекистана обязаны заменить свой паспорта старого образца, на новые биометрические, иначе они подлежат депортации и запрету на въезд в Россию.

Также имеются послабления для граждан Грузии – теперь они свободно могут оформлять рабочие, учебные, прочие визы, не доказывая свое родство с лицом, оформившим для них приглашение.

Ко всем нарушителям данных правил и сроков пребывания в стране применяются штрафные санкции³.

Важными правилами явились следующие:

1. Теперь все въезжающие мигранты обязаны сдать экзамен по русскому языку, по истории России и на знание основ законодательства РФ и получить специальный сертификат.

2. На работу водителем принимают иностранных граждан исключительно с российскими правами.

3. Теперь все иностранцы обязаны иметь медицинскую страховку. Либо работодатель приобретает страховку для своих работников.

4. В пакет предоставляемых документов при пересечении границы с целью трудовой миграции обязательно входят: оплаченный патент, документ об отсутствии судимости,

полис медицинского страхования, документ, подтверждающий наличие места проживания и квитанцию об оплате налога на доход физических лиц.

5. С 1 января 2016 года для всех мигрантов вводится обязательная дактилоскопия. Эта процедура сейчас является пробной и в тестовом режиме находится до 2020 года. После будет произведена оценка и принято решение о расширении этой программы либо о ее непригодности.

Ранее эта процедура уже была апробирована на иностранцах, въезжающих в Москву и Санкт-Петербург. По результатам было выявлено, что около 200 граждан пытались въехать в Москву по поддельным или чужим документам, и еще более 3000 граждан получили запрет на въезд в Россию в результате нарушений правил въезда.

Тем не менее, даже при применении подобных ограничительных мер, граждане России, а тем более, крупных столичных городов, таких как Москва, отмечают повышенный уровень межэтнической напряженности некоторых городов и регионов. Какие мероприятия, на наш взгляд, позволили бы снять подобную напряженность?

1. В действующем законодательстве отсутствует разъяснение юридического понятия «мигрант», «иммиграция», «адаптация», «интеграция» мигрантов. Необходимо существенно доработать законодательство.

2. Не развиты культурные мероприятия, направленные на знакомство с культурой различных народов. Необходимо оказывать поддержку национальных проектов, творческих коллективов, театров. Необходимо разработать меры и предложения в сфере этнокультурного образования.

3. Разработка коммуникационной площадки для эффективного взаимодействия между общинами, активистами, организациями, представителями этнических меньшинств. Привлечение общественных организаций, НКО, общин для эффективной интеграции мигрантов.

4. Разработка мер по урегулированию вопросов, касающихся ношения национальной одежды и использование религиозной символики в общественных местах.

5. Необходимо уделять особую роль мероприятиям, направленным на усиление контроля въезда и пребывания трудовых ми-

грантов, а также преодоления нелегальной миграции.

Однако, за последний год ситуация изменилась кардинальным образом. Связано это, прежде всего с ситуацией пандемии, наблюдающейся во всем мире. Помимо массовой убыли населения в России параллельно наблюдается еще одно демографическое явление. Если раньше сокращение численности жителей страны в значительной степени компенсировалось миграционным приростом (главным образом за счет граждан СНГ), то теперь, как показывает статистика, и этот источник, смягчавший последствия депопуляции в стране, иссякает. Согласно последним данным Росстата, за первые пять месяцев 2020 года численность граждан России сократилась более чем на 221 тысячу человек³.

Таким образом, подводя итог вышеизложенному, следует подчеркнуть, что, к сожалению, ни одно государство в мире сегодня не имеет безупречной концепции развития межэтнических и межконфессиональных отношений. Национальная политика зачастую ориентирована на колебания общеполитической конъюнктуры и является инструментом борьбы партий, кланов и частных интересов. Силowymi методами эту проблему не решить. Нужна грамотная концепция национальной политики, учитывающая этнические интересы и менталитет российского народа. Многое зависит от консолидации усилий власти, общества и средств массовой информации в решении одной из главных задач мирового сообщества – укреплению гражданского

единства многонационального народа Российской Федерации.

Список литературы

1. Межэтнические отношения и национальная политика. Межэтнические отношения в современной России. Д. Нессебар. <http://fb.ru/article/159308/mejetnicheskie-otnosheniya-i-natsionalnaya-politika-mejetnicheskie-otnosheniya-v-sovremennoy-rossii>

2. Управление миграцией и модели миграционной политики: возможности и риски: [сб. статей] / [отв. ред. Ал. А. Громыко]; Федеральное гос. бюджетное учреждение науки Ин-т Европы Российской акад. наук, Ин-т лингвоцивилизационных и миграционных процессов при фонде «Русский мир». — М. : ИЕ РАН, 2020. — 188 с. — ISBN 978-5-98163-156-6.

3. Рубцова Е.В. Анализ миграционной ситуации в Российской Федерации. // Миграционное право. №1. 2020. С. 6-11.

4. <https://www.rosbalt.ru/russia/2020/07/25/1855563.html>

¹ Межэтнические отношения и национальная политика. Межэтнические отношения в современной России. Д. Нессебар. <http://fb.ru/article/159308/mejetnicheskie-otnosheniya-i-natsionalnaya-politika-mejetnicheskie-otnosheniya-v-sovremennoy-rossii>

² Управление миграцией и модели миграционной политики: возможности и риски: [сб. статей] / [отв. ред. Ал. А. Громыко]; Федеральное гос. бюджетное учреждение науки Ин-т Европы Российской акад. наук, Ин-т лингвоцивилизационных и миграционных процессов при фонде «Русский мир». — М. : ИЕ РАН, 2020. — 188 с. — ISBN 978-5-98163-156-6

³ Рубцова Е.В. Анализ миграционной ситуации в Российской Федерации. // Миграционное право. №1. 2020. С. 6-11.

⁴ <https://www.rosbalt.ru/russia/2020/07/25/1855563.html>

ON MIGRATION PROCESSES IN THE CONTEXT OF THE COVID-19 PANDEMIC

О МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССАХ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ COVID-19

Antonina Yurievna Vaneeva,

inspector of educational Department of Tver branch of Moscow University of the MIA of Russia named after V. J. Kikot

Антонина Юрьевна Вантеева,

инспектор учебного отдела Тверского филиала Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
lokont@mail.ru

Аннотация. Статья посвящена влиянию новой коронавирусной инфекции COVID-19 на все мировое сообщество в целом и в частности на миграционные процессы, протекающие в условиях пандемии.

Ключевые слова: коронавирусная инфекция COVID-19, пандемия, миграционные процессы, трудовые мигранты, иностранные граждане, кризис, население, санкции, запреты, социум, занятость населения.

Annotation: The article is devoted to the impact of the new covid-19 coronavirus infection on the entire world community as a whole and in particular on migration processes occurring in the context of a pandemic.

Keywords: COVID-19 coronavirus infection, pandemic, migration processes, labor migrants, foreign citizens, crisis, population, sanctions, bans, society, employment

Научная специальность: 12.00.02 — Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Для цитирования: А.Ю. Вантеева. О миграционных процессах в условиях пандемии COVID-19. Актуальные проблемы административного права и процесса. 3/2020. С.53-55.

Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной актуальным проблемам миграциологии и государственной миграционной политики России.

...Убивает не столько агрессивность вируса, сколько неизвестность, помноженная на панику и страх, которые она порождает среди населения...

Франк Тилье «Пандемия»

Вспышка новой коронавирусной инфекции COVID-19 поразила весь мир. По приведенным статистическим данным в 2020 году зарегистрирован небывалый спад мировой экономики, не говоря уже о том, что вирус унес более сотни тысяч жителей в разных странах¹. Пандемия COVID-19 оказалась настоящим бедствием, одной из глобальных угроз здоровью населения. В настоящее время насчитывается 4362996 подтвержденных случаев заболевания, зарегистрировано 297465 случаев смерти от COVID-19 во всем мире.

Коронавирусная инфекция COVID-19 породила беспрецедентный в истории кризис в странах Европейского Союза. Принимая во внимание всю серьезность сложившейся ситуации, буквально за несколько месяцев вирус кардинально изменил жизнь социума. Люди вынуждены приспосабливаться к новым ограничениям свободы действий, затрагивающих как повседневную, так и трудовую жизнь.

30.03.2020 было принято (опубликовано 01.04) Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 30.03.2020

г. № 9 «О дополнительных мерах по недопущению распространения COVID-2019». На данный момент постановления Главного санитарного врача РФ и санитарных врачей регионов - это одни из важных документов, т.к. определяют виды мероприятий и действий, основаны на законе № 52 - ФЗ «О Санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и за нарушение их решений могут привлекать к ответственности по ст. 6.3. КоАП, а также по решению суда принудительно изолировать лиц из группы риска.

Все меры, предпринятые для ограничения и предотвращения распространения коронавирусной инфекции по большей части были связаны с закрытием границ. Передвижение людей было возможно только в крайних случаях, при невыполнении указанных требований налагались штрафные санкции.

Также была необходимость в введение нерабочих дней. Указанные меры кардинальным образом оказали влияние на положение трудовых мигрантов.

По данным МОМ были зарегистрированы около тысячи мигрантов и беженцев, которые в силу сложившихся обстоятельств не смогли во время вернуться на родину, оказались «заперты-

ми» в ряде государств, как следствие многие лишились работы.

По приведенным ФНИСЦ РАН социологическим исследованиям в апреле 2020 г. около 717 опрошенных трудовых мигрантов 83,78% потеряли свой доход².

Сначала мир столкнулся с коронавирусной инфекцией COVID-19, теперь же вопрос стоит в предотвращении первых последствий пандемии, которые затронули все сферы жизнедеятельности населения страны. Снижение спроса на товары, услуги, сырье, перенос на неограниченный срок крупных международных мероприятий, закрытие государственных границ жесткие ограничения для населения по выходу на улицу, распространение так называемой социальной дистанции.

Практически все страны мира столкнулись с необходимостью кардинального пересмотра взаимоотношений с внешним миром, выработки национальных стратегий по поддержанию внутренней и внешней экономики, разработки чрезвычайных мер по недопущению распространения новой волны инфекции.

Для предотвращения распространения в России коронавирусной инфекции Правительством и МВД России приняты временные меры по ограничению въезда через границу России и особые правила продления истекающих сроков для документов, определяющих правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, а также льготные правила постановки на миграционный учет тех мигрантов, кто находится в России и не имеет разрешительных документов для легального пребывания (потеря или просроченные сроки).

В сложившейся ситуации было принято решение, о проведении мониторинга Правительством России своевременной выплаты зарплат в условиях распространения коронавируса. Данные планируется проверять еженедельно. Об этом сообщил премьер-министр Российской Федерации. Он напомнил работодателям о необходимости введения гибкого режима труда в связи с пандемией COVID-19, а также призвал прибегать к увольнению лишь в крайних случаях: «Власти будут следить за тем, чтобы у руководителей компаний не было такого соблазна. Если же станет известно о необоснованных сокра-

щениях или долгах по зарплатам, то введенный ранее мораторий на взыскание налогов с предприятий отменят»³.

Директор бюро и член Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, выступая с аналитическим докладом о миграционных процессах в условиях пандемии коронавируса выразил свое мнение о возможных сложностях, с которыми столкнутся трудовые мигранты в условиях кризиса, в частности речь шла о резком росте теневой занятости при демпинге зарплаты⁴.

Согласно Требованию МВД № 1/2964 от 19.03.2020, подписанному Первым заместителем Министра Внутренних Дел Российской Федерации, иностранные граждане смогут оформить патент на работу, не выезжая из страны, или продлить разрешение на временное проживание в России или вид на жительство, даже если нарушены сроки подачи документов. При отсутствии же у указанных лиц миграционных карт - будет осуществлена выдача дубликатов и постановка на миграционный учет. За нарушение иностранными гражданами миграционного законодательства, ограничиться проведением разъяснительной работы о необходимости урегулирования своего правового положения в Российской Федерации.

Выдачу вида на жительство в соответствии со статьей 2 Федерального закона от 2 августа 2019 г. № 257-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в части упрощения порядка предоставления некоторым категориям иностранных граждан и лиц без гражданства разрешения на временное проживание и вида на жительство» производить независимо от срока окончания имеющегося вида на жительство, в том числе после окончания срока его действия.

Также был опубликован новый Указ Президента Российской Федерации от 15.06.2020 №392 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 18 апреля 2020 г. № 274». Действие Указа № 274 О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) продлевается до 15 сентября 2020 года включительно.

С 16 июня сроки действия патентов и разрешений на работу больше не приостанавливаются - патенты нужно будет продлевать по авансовым платежам. С 16 июня больше не разрешается принимать на работу иностранцев без патентов и разрешений на работу.

Принимая во внимание события 2020 года большая значительно большая часть трудовых мигрантов проявит инициативу в приобретении вида на жительство или гражданство Российской Федерации. Чтобы стабилизировать свои позиции на рынке труда в обостряющееся конкуренции мигранты будут стремиться получить более защищенный статус, с целью минимизировать риски работы и проживания.

В краткосрочной перспективе есть вероятность усиления эмиграции квалифицированных специалистов из России на фоне экономического кризиса вызванного эпидемией коронавируса.

Мигранты относятся к категориям наивысшей уязвимости в условиях пандемии. Ввиду достаточно высокой скученности проживания, ограничения средств в приобретении средств профилактики, слабая информированность ведет к высоким показателям заболеваемости среди иностранных граждан⁵.

Число безработных в мае 2020 года возросло до 4,5 млн россиян, или 6,1% всей рабочей силы, следует из оценки Росстата. Это максимум с 2012 года. С начала пандемического кризиса безработными стали свыше 1 млн россиян⁶.

Число безработных Россиян в мае достигло 4,513 млн человек, что на 227 тыс. больше, чем в апреле (4,286 млн человек), следует из оценки Росстата в соответствии с методологией Международной организации труда.

Уровень безработицы в мае составил 6,1% от рабочей силы после 5,8% в апреле 2020 года, что является максимальным значением с марта 2012 года (тогда уровень безработицы достигал 6,3%).

В марте 2020 года в России было 3,485 млн безработных, за апрель и май их число возросло на более чем 1 млн человек.

Рост числа безработных в мае 2020 года в годовом выражении (то есть к маю 2019 года) составил 32,7%, а по сравнению с апрелем 2020 года - 5,3%, следует из данных Росстата.

Выход России из постэпидемиологического этапа напрямую зависит от социально-экономической ситуации в стране, нормотворчества и устойчивости политического развития.

Библиографический список

1. Генеральной Ассамблеей ООН. 10 декабря 1948 г. Всеобщая декларация прав человека.
2. Маклюэн Г.М. Понимание Медиа: Внешние расширения человека / Пер. с англ. В. Николаева; закл. ст. М. Вавилова. — Москва; Жуковский, 2003. — 464 с.
3. Европейская конвенция о гражданстве (Страсбург, 6 ноября 1997 г.) Ets n 166.
4. Полетаев Д.В. Флоринская Ю.Ф. Осведомленность мигрантов о туберкулезе и ВИЧ-инфекции. М. Красный крест. 2015.
5. Баглай М.В.. Конституционное право Российской Федерации. М., 1998. С. 276.
6. Градовский А.Д. Собрание сочинений: в 9 т. Спб., 1899-1904. Т.
7. Юдина Т.Н. Миграция: словарь основных терминов: Учеб. пособ. М.: Издательство РГСУ; Академический Проект, 2007. 472 с.
8. Основные направления деятельности федеральной миграционной службы (административно-правовой аспект): учебное пособие / Под ред. А.С. Прудникова, В.А. Лянного. М., 2015.
9. Справочник по терминологии в области миграции (русско-английский). Международная организация по миграции. М.: 2011. 165 с..

¹ <https://yandex.ru/covid19/stat>

² Маклюэн Г.М. Понимание Медиа: Внешние расширения человека / Пер. с англ. В. Николаева; закл. ст. М. Вавилова. — Москва; Жуковский, 2003. — 464 с.

³ <https://www.interfax.ru/>

⁴ <https://ruspekhn.ru/firms/sovet-pri-prezidente-rf-po-razvitiyu-grazhdanskogo-obshchestva-i-pravam-cheloveka>

⁵ Полетаев Д.В. Флоринская Ю.Ф. Осведомленность мигрантов о туберкулезе и ВИЧ-инфекции. М. Красный крест. 2015.

⁶ Данные приведены РБК: Федеральная служба государственной статистики

**THEORETICAL AND LEGAL BASES OF THE CONCEPT "NATIVE SPEAKER-
REPRESENTATIVE OF A LANGUAGE COMMUNITY"****ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПОНЯТИЯ "НОСИТЕЛЬ ЯЗЫКА –
ПРЕДСТАВИТЕЛЬ ЯЗЫКОВОЙ ОБЩНОСТИ"****Elena Yurievna Zinchenko,**candidate of law, Professor, Professor of the Department of constitutional and municipal law
Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia
elena9998863@yandex.ru**Evgeny Nikolaevich Khazov,**doctor of law, Professor, Professor of the Department of constitutional and municipal law
Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia
evg.hazov@yandex.ru**Елена Юрьевна Зинченко,**кандидат юридических наук, профессор,
профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя,**Евгений Николаевич Хазов,**доктор юридических наук, профессор. профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского
университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Abstract. This article discusses the theoretical and legal foundations of the concept of recognition of a native speaker as a representative of a language community in the Russian Federation. Concepts and types of native speakers and their classification are given. The article analyzes the procedure for obtaining the status of native Russian speaker. The main directions of improving migration legislation in Russia are suggested.

Keywords: Russian citizen, native speaker, representative of a language community, rights and freedoms of foreign citizens in Russia, limits of restrictions on the rights and freedoms of foreign citizens in Russia, native speaker recognition, migration processes, illegal migration

Аннотация. В настоящей статье рассматриваются теоретические и правовые основы понятия признания носитель языка – представитель языковой общности в Российской Федерации. Даны понятия и видов носителей языка и их классификация. Анализируются порядок и процедура получения статуса носителя русского языка. Предлагаются основные направления совершенствования миграционного законодательства на территории России.

Ключевые слова: гражданин РФ, носитель языка, представитель языковой общности, права и свободы иностранных граждан в России, пределы ограничений прав и свобод иностранных граждан в России, признания носитель языка, миграционные процессы, нелегальная миграция

Научная специальность: 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Для цитирования: Е.Ю. Зинченко, Е.Н. Хазов. Теоретические и правовые основы понятия "носитель языка – представитель языковой общности". Актуальные проблемы административного права и процесса. 3/2020. С.56-60.

Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной актуальным проблемам миграциологии и государственной миграционной политики России.

В теории Конституционного и Государственного права выделяется несколько критериев идентификации человека, как полноценного носителя определенного языка[1]. Носитель языка (англ. native speaker) — представитель языковой общности, владеющий нормами языка, активно использующий данный язык (обычно являющийся для него родным) в различных бытовых, социокультурных, профессиональных сферах общения. В науке выделяется несколько критериев идентификации человека как носителя – представитель языковой общности[2].

Согласно шести, наиболее распространенным, полноценный носитель языка — это индивид, который:

1. усвоил язык в раннем детстве (во время критического периода) от своих родителей — носителей языка;
2. обладает интуитивным, естественным знанием языка (например, способен легко и неконтролируемо понимать не обращенную к нему речь);
3. способен к беглой спонтанной речи;
4. коммуникативно компетентен (распознает разные типы релевантных речевых ситуаций и мо-

жет вести себя в соответствии с принятыми коммуникативными нормами);

5. воспринимает себя как члена языкового сообщества;

6. говорит без иностранного акцента.

Если индивид обладает не всеми, но большей частью этих признаков, то его можно определить, как «приближающегося по уровню к носителю языка» (англ. *near-native speaker*)[3].

Основные типы носителей языка. В социолингвистике разработана типология носителей, ориентированная преимущественно на изучение уязвимых языков и языков, находящихся под угрозой исчезновения [4]. Среди этих «промежуточных» носителей выделяются:

Полуносители (полуговорящие, англ. *semi-speakers*). Полуговорящие обладают полноценными навыками восприятия устной речи, но их возможности породить речь в той или иной степени ограничены, главным образом, из-за бедности языкового опыта, однообразия входящей речевой информации (инпута), клишированности и предсказуемости ситуаций, в которых возникает необходимость использовать язык.

Речь полуносителей может быть свободной и беглой, но в ней нередко обнаруживаются особенности, которые полноценные носители расценивают как ошибки. Речевая продукция полуносителей представляет собой манифестацию той формы языка, которую называют «эритажной». Полуносители составляют значительную часть коллектива говорящих на уязвимых языках.

«Остаточные» носители (англ. *terminal speakers*) обладают крайне ограниченной компетенцией. Они могут понять общий смысл несложных бытовых высказываний, но практически не могут говорить сами. Их речевая продукция сводится к застывшим выражениям, часто неточно воспроизведенным и сохранившимся в памяти в искаженном виде, так как их языковой опыт, обычно пассивный, получен в детском возрасте. Как правило, взрослые «остаточные» носители сообщают об угасании их способности говорить на языке.

«Вспоминающие» (англ. *rememberers*) носители практически полностью утратили язык, нередко под влиянием тяжелых биографических

обстоятельств или травм (геноцид, запрет или ограничения на употребление языка и т. д.), но в благоприятных условиях частично восстанавливают в памяти утраченные языковые знания и ощущают принадлежность к коллективу носителей.

«Носители-невидимки» (англ. *ghost speakers*). Они в явном виде отрицают, что знают язык, несмотря на то что до некоторой степени сохраняют компетенцию. Причиной этого отрицания может быть низкий престиж языка, травматичный опыт наказания за его использование, отрицательное отношение к нему.

«Неоносители» (англ. *neo-speakers*). «Неоносители» — это лица, декларирующие свою культурную и этническую идентичность и изучающие язык по сути, как иностранный (L2), с помощью учебников или в условиях, приближенных к естественным, так как считают знание языка ключевым фактором национального возрождения, сохранения своей культуры. Существование круга потенциальных неоносителей — важнейший фактор успешности программ ревитализации языков. См., например, Гэльское возрождение.

«Последний носитель» (англ. *last speaker*). Несколько мифологизированный тип носителя, выделяемый на основании не столько собственно лингвистических, сколько социальных критериев. Как правило, последним носителем называют харизматичного человека, пользующегося авторитетом в местном сообществе и назначаемого своеобразным арбитром в языковых вопросах. Обычно последние носители охотно поддерживают этот статус или даже присваивают его себе сами, подчеркивают свою роль в сообществе, критикуют других промежуточных носителей вышеуказанных типов. Последние носители чаще всего являются полноценными носителями языка старшего поколения, но могут быть полуговорящими или даже остаточными носителями, которые компенсируют нехватку компетенции уверенным поведением и демонстративной смелостью суждений в вопросах родного языка[5].

Уязвимые языки и языки, находящиеся под угрозой исчезновения, отличаются от языков с безопасным статусом главным образом характеристиками носителей: среди носителей уязвимых языков преобладают представители 1-6 типов, в то время

как коллектив носителей языков, не находящихся под угрозой, состоит в основном из полноценных моноязычных носителей [6].

Рассмотрим условия, при соответствии которым иностранный гражданин или лицо без гражданства имеет потенциальную возможность быть признанным носителем русского языка, а значит и имеет возможность пройти всю, в широком смысле, процедуру получения российского гражданства для носителей русского языка [7].

Он должен соответствовать трем ниже перечисленным общим требованиям:

1. Являться совершеннолетним, т. е. достигшим восемнадцатилетнего возраста, и дееспособным [8].

2. Владеть русским языком и повседневно использовать его в семейно-бытовой, а также в культурной сфере. Так, иностранный гражданин или лицо без гражданства должен не только уметь адекватно понимать бытовую речь и свободно общаться в условиях языковой среды, но и, например, понимать и правильно интерпретировать любые тексты - художественные, абстрактно-философские, публицистические, профессионально ориентированные, а также их подтекст. Потенциальный носитель русского языка должен также полностью понимать содержание телепередач, кинофильмов, речь публичных выступлений, правильно воспринимать эмоциональные характеристики речи говорящего и скрытые смыслы. Он должен уметь продемонстрировать различные тактики речевого поведения и свободно владеть средствами выразительности русского языка во всем его многообразии и др. [9].

3. Ранее или в настоящее время постоянно проживать на территории Российской Федерации или, другой вариант, ранее постоянно проживать на территории Российской империи или на территории СССР, в пределах нынешней Государственной границы РФ либо иметь хотя бы одного родственника по прямой восходящей линии, который: ранее постоянно проживал или в настоящее время постоянно проживает на территории Российской Федерации; ранее постоянно проживал на территории Российской империи или на территории СССР, в пределах нынешней Государственной границы Российской Федерации [10].

Как мы видим, для признания носителем русского языка, имеет определяющее значение не только весьма высокий уровень владения русским языком, но и наличие факта постоянного проживания человека или его родственника по прямой восходящей линии на территории России. Если иностранный гражданин или лицо без гражданства не соответствует данному требованию, то он не имеет права на признание носителем русского языка, а значит, и на приём в российское гражданство в качестве такового даже при условии высокого уровня владения языком [11]. В связи с этим, возникают очень важный вопрос: «Что подразумевает под собой термин «постоянное проживание»?»

Иностранный гражданин или лицо без гражданства признается постоянно проживающим в России, если он имеет вид на жительство в РФ. Данный вывод непосредственно следует из содержания абзаца 7 ч. 1 ст. 2 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" № 115-ФЗ от 25.07.2002 (в ред. от 24.04.2020), т. е., исходя из вышесказанного, применительно к потенциальному носителю русского языка, а также к его родственнику по прямой восходящей линии, не являющемуся гражданином России, для приёма в гражданство РФ в рассматриваемом порядке, необходимо иметь вид на жительство в РФ с регистрацией по месту жительства в настоящее время, либо когда-либо ранее [12].

Хотелось бы акцентировать внимание на следующем весьма важном обстоятельстве: если у иностранного гражданина или лица без гражданства отсутствует необходимое условие для признания носителем русского языка, в части постоянного его или его родственника по прямой восходящей линии проживания на территории России, то право обратиться с заявлением о признании носителем русского языка возникает у него после получения вида на жительство в России и оформления регистрации по месту жительства.

Ранее участники Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и члены их семей, желающие приобрести гражданство Российской Федерации, были обязаны иметь регистрацию по месту жительства, при этом у большинства соискателей

российского гражданства жилые помещения в личной собственности на территории Российской Федерации отсутствовали. Участникам названной Государственной программы предоставлено право подать заявление о приеме в гражданство Российской Федерации, в том числе по месту пребывания, в выбранном для проживания регионе (Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 544-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации», вступил в силу 29 марта 2019 г.) [12].

Родственник по прямой восходящей линии носителя русского языка, являющийся (являвшийся) гражданином России признается (признавался) постоянно проживающим на территории России, если он имеет (имел) регистрацию по месту жительства (постоянную регистрацию) на территории страны по внутреннему паспорту гражданина РФ.

Данный вывод непосредственно следует из содержания абзаца 2 п. 3 Правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г. N 713[13].

Гражданин СССР признавался постоянно проживающим на территории СССР, если он имел постоянную прописку (но не временную прописку!) на территории страны по паспорту гражданина СССР образца 1974 года.

Данный вывод следует из содержания п. 6 Положения о паспортной системе в СССР, утвержденного Постановлением Совета Министров СССР от 28 августа 1974 года № 677[14].

Граждане Украины, признанные носителями русского языка и желающие приобрести российское гражданство, были обязаны официально оформить выход из украинского гражданства, что на практике являлось непреодолимым препятствием с учетом внутривосточного кризиса на Украине. В настоящее время для граждан Украины установлен уведомительный порядок подтверждения отказа от украинского гражданства (Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 243-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» и статьи 8 и 14 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в

Российской Федерации», вступил в силу 1 сентября 2017 г.) [12].

Число лиц, в отношении которых принято решение о приобретении гражданства Российской Федерации: за январь-декабрь - 2019 года – 497; 817 за январь - декабрь 2018 года - 269 362. Поставлено на учет участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членов их семей: за январь-декабрь 2019 года 29 423; за январь-декабрь 2018 года 51 843[15].

Число лиц, в отношении которых принято решение о приобретении гражданства Российской Федерации: за январь - июнь 2020 года - 302 161; за январь - июнь 2019 года 136 857. Поставлено на учет участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членов их семей за январь - июнь 2020 года -29 423; за январь - июнь 2019 года -51 843[16].

Федеральный закон о гражданстве устанавливает и порядок обжалования решений по вопросам гражданства. Если полномочный орган отклонил заявление по вопросам гражданства, такое решение может быть обжаловано в суд в порядке, предусмотренном законодательством РФ[17].

В случае, если лицу отказывают в принятии и рассмотрении заявления по вопросам гражданства, либо должностные лица полномочных органов нарушают установленную законодательством процедуру или порядок исполнения решений по вопросам гражданства, такие действия могут быть обжалованы во внесудебном порядке, а в вышестоящий орган. Если же решение, принятое вышестоящим в порядке подчиненности должностным лицом, не удовлетворит заявителя, он может обжаловать такое решение в суде общей юрисдикции[18].

В современной юридической науке - теории государства и права и частности в конституционном праве ведется научная полемика, кто является носителем языка? Каковы определения его критерии? Подводя итоги можно выделить несколько подходов идентификации человека, как полноценного носителя русского языка, представителя языковой общности, владеющий нормами языка, активно исполь-

зующий данный язык в различных бытовых, социокультурных, профессиональных сферах общения.

Литература

1. Осавелюк А.М., Чепурнова Н.М., Хазов Е.Н. и др. Конституционное право России. Москва, 2020.
2. Зинченко Е.Ю., Егоров С.А., Патрикеев В.Е. и др. Конституционное право зарубежных стран. Учебное пособие в таблицах и схемах (особенная часть) / Москва, 2017.
3. Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н. Правовой статус иностранных граждан, признанных носителями русского языка. Москва, 2019.
4. Воробьев В.Ф., Забавка В.И., Дурнев В.С., Евсеева И.Г., Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н. Глоссарий по учебной дисциплине "конституционное право" Москва, 2020.
5. Горшенева И.А., Гарашко А.Ю., Евсеева И.Г., Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н., Станецкая В.В. Глоссарий по научной специальности 12.00.02: конституционное право, конституционный судебный процесс, муниципальное право. Учебное пособие для адъюнктов системы МВД, обучающихся в адъюнктуре по очной форме обучения, научная специальность 12.00.02 - конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право / Москва, 2020.
6. Маилян С.С., Зиборов О.В., Эриашвили Н.Д. и др. Правоведение. Москва, 2019. (4-е издание, переработанное и дополненное)
7. Федеральный закон от 31.05.2002 N 62-ФЗ (ред. от 24.04.2020) "О гражданстве Российской Федерации" "Собрание законодательства РФ", 03.06.2002, N 22, ст. 2031, <http://www.pravo.gov.ru>.
8. Хазов Е.Н., Халилов Р.М. Правовые гарантии конституционных прав и свобод человека и гражданина в России. Вестник Московского университета МВД России. 2020. № 3. С. 147-151.
9. Эбзеев Б.С., Лучин В.О., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н. и др. Актуальные проблемы конституционного права России. Москва, 2019. (2-е издание, переработанное и дополненное)
10. Левченко И.П., Прудников А.С., Калинин В.Н., Смородин Н.М., Хазов Е.Н. Российское гражданство. Москва, 2005. (2-е издание, переработанное и дополненное)
11. Лучин В.О., Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Эриашвили Н.Д., Чихладзе Л.Т. и др. Конституционное право России. Москва, 2019. (10-е издание, переработанное и дополненное)
12. Федеральный закон от 25.07.2002 N 115-ФЗ (ред. от 24.04.2020) "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" "Собрание законодательства РФ", 29.07.2002, N 30, ст. 3032, <http://www.pravo.gov.ru>.
13. Постановление Правительства РФ от 17.07.1995 N 713 (ред. от 25.05.2017) "Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации" "Собрание законодательства РФ", 24.07.1995, N 30, ст. 2939, <http://www.pravo.gov.ru>.
14. Заключение Комитета конституционного надзора СССР от 11.10.1991 N 26 (2-1) "О разрешительном порядке прописки граждан" "Ведомости СНД и ВС СССР", 13.11.1991, N 46, ст. 1307 <http://www.pravo.gov.ru>.
15. Основные показатели по миграционной ситуации в Российской Федерации за январь - декабрь 2019 года. <https://xn--b1aew.xn--plai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/19364859>
16. Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за январь - июнь 2020 года. <https://xn--b1aew.xn--plai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/20643454>
17. Хазов Е.Н., Хазова В.Е. Юридические гарантии прав и свобод человека и гражданина и механизм их реализации. Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 5. С. 120-123.
18. Андрейцо С.Ю., Хазов Е.Н. Современные тенденции реализации миграционной политики в России. Вестник экономической безопасности. 2016. № 2. С. 18-23.

«ON SOME ASPECTS OF IMPROVING LEGAL REGULATION IN THE FIELD OF MIGRATION»

«О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ МИГРАЦИЙ»

Anatoly Semenovich Prudnikov,

Honored lawyer of the Russian Federation, doctor of law, Professor, Department of constitutional and municipal law, V. ya. Kikotya Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia

Анатолий Семенович Прудников,

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

Abstract. This article describes some aspects of improving legal regulation in the field of migration, and offers a comprehensive approach to legislative support in this area.

Keywords: migration, legislation, norms, improvement, migration policy, regulation, adoption, act

Аннотация. В данной статье раскрываются отдельные аспекты совершенствования правового регулирования в сфере миграции, предложен комплексный подход в законодательном обеспечении в рассматриваемой сфере.

Ключевые слова: миграция, законодательство, нормы, совершенствование, миграционная политика, регулирование, принятие, акт

Научная специальность: 12.00.02 – конституционное право, конституционный процесс, муниципальное право

Для цитирования: А.С. Прудников. «О некоторых аспектах совершенствования правового регулирования в сфере миграции». Актуальные проблемы административного права и процесса. 3/2020. С.61-63.

Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной актуальным проблемам миграциологии и государственной миграционной политики России.

Учитывая современные тенденции в сфере миграции в Российскую Федерацию, Президентом Российской Федерации в качестве одних из первоочередных задач государственной миграционной политики¹ были определены совершенствование правовых механизмов, регулирующих и обеспечивающих:

- «добровольное переселение в Российскую Федерацию на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом, а также иных лиц, которые способны успешно интегрироваться в российское общество;

- «въезд в Российскую Федерацию и пребывание на ее территории иностранных граждан, желающих развивать экономические, деловые, профессиональные, научные, культурные и иные связи, изучать язык, историю и культуру нашей страны, способных благодаря своей трудовой деятельности, знаниям и компетенциям содействовать экономическому, социальному и культурному развитию России».

Как отмечается в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы от 31 октября 2018 г.² эффектив-

ность миграционной политики зависит от качества правового регулирования, а также от практического применения миграционного законодательства Российской Федерации. При этом совершенствование миграционного законодательства Российской Федерации предполагает, прежде всего, установление простых, понятных для граждан и исполнимых правил, отвечающих цели, принципам и задачам миграционной политики, свободных от административных барьеров и обусловленных ими издержек.

В то же время работа над совершенствованием миграционного законодательства должна происходить не изолированно, а во взаимосвязи с динамично изменяющимися предпринимаемыми правовыми и организационными мерами, направленными на реализацию ранее отмеченного Указа Президента Российской Федерации³. Такая работа представляет собой непрерывный, линейный, длящийся процесс, организованный и осуществляемый на основе оценки как существующих правовых реалий, так и изменяющихся потребностей нормативного правового регулирования в сфере миграции и выявления проблем в рассматриваемой сфере⁴.

Анализ законодательства показал, что одним из основных недостатков нормативного регулирования в сфере миграции является разрозненность элементов системы миграционного законодательства, пересекающееся (двойное) правовое регулирование, отсутствие четкой дифференциации в предметах правового регулирования основных законодательных актов в сфере миграции, существующие миграционные нормы недостаточно ясны и унифицированы. Так, институты приглашения на въезд в Российскую Федерацию иностранного гражданина, ограничения на въезд иностранных граждан, а также вопросы административного выдворения Российской Федерации, депортации и реадмиссии регламентируются одновременно в федеральных законах № 115-ФЗ и № 114-ФЗ, а также в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях⁵.

Также следует отметить, что одной из проблем законодательного обеспечения миграционной политики является активная трансформация миграционного законодательства в рамках имеющихся, не всегда адекватно соответствующих для данных целей по предмету регулирования нормативных правовых актов. Принятие тех или иных актов в сфере миграции показывает отсутствие комплексного подхода в совершенствовании миграционного законодательства. В качестве примера - многочисленные изменения, которые вносились в федеральные законы № 114-ФЗ⁶, № 115-ФЗ⁷, № 109-ФЗ.

Так, за 18 лет в Федеральный закон № 115-ФЗ внесено свыше 100 изменений. Вместе с тем данный нормативный правовой акт носит базовый характер для всей системы миграционного законодательства, достаточно обширной по своему содержанию. При этом он является доминирующим в этой системе и обеспечивает, насколько это возможно, интегрирование всех иных нормативных правовых актов в сфере миграции в единую систему. Однако постоянное насыщение содержания Федерального закона № 115-ФЗ⁸ во многом приводит к разрушению его системных свойств, а также нивелированию системных подходов к развитию миграционного законодательства в целом.

Вместе с тем точечные изменения миграционного законодательства, ужесточение юридической ответственности не приведут к качественному улуч-

шению правоотношений в миграционной сфере, формированию отвечающей интересам Российской Федерации миграционной ситуации и необходимому уровню обеспечения безопасности и правопорядка.

Так, недостатки правового регулирования получения разрешительных документов для осуществления трудовой деятельности способствуют созданию условий для нелегальной трудовой миграции. Иностранцы граждане, приезжающие в Российскую Федерацию в целях работы, стремятся обойти требования, связанные с трудовой деятельностью в Российской Федерации, путём приобретения статуса временно или постоянно проживающих, а также гражданства Российской Федерации.

Уровень применения информационных технологий при идентификации иностранного гражданина, предоставлении ему государственных услуг и осуществлении государственного контроля в сфере миграции остаётся невысоким. В этой связи имеет место обход существующих механизмов обеспечения безопасности, прежде всего путём получения иностранными гражданами новых удостоверяющих личность национальных документов с изменёнными персональными данными.

Существующая неопределенность в правовой природе таких мер административного принуждения, как депортация, реадмиссия, содержание иностранного гражданина в специальных учреждениях, неразрешение въезда в Российскую Федерацию иностранного гражданина, нежелательность пребывания (проживания) иностранного гражданина в Российской Федерации, сокращение срока временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации приводит к дублированию данных механизмов, усложнению административных процедур в условиях необходимости оперативного реагирования.

Некоторые из указанных институтов нуждаются в переосмыслении в целях унификации и упрощения государственных мер реагирования в отношении иностранных граждан, нахождение которых в стране нежелательно (так, административное выдворение за пределы Российской Федерации, депортация, реадмиссия представляют собой разновидности высылки с территории Российской Федерации иностранных граждан).

Также следует отметить, что одной из проблем, приводящей к нарушению комплексного подхода в законодательном обеспечении сферы миграции, является недостаточная сопряженность элементов системы миграционного законодательства между собой. Отдельные элементы этой системы развиваются как бы сами по себе, без учета того, что они должны быть встроены в единую систему. Это приводит к значительному «пересечению» в правовом регулировании общественных отношений в сфере миграции различными нормативными правовыми актами. Причем речь идет не о взаимном дополнении в правовом регулировании, что в целом также имеет место и является правильным. Проблема заключается, по сути, в дублировании в нормативном закреплении указанными федеральными законами вопросов визовой политики, приглашения, ограничения на въезд иностранных граждан в Российскую Федерацию, определения приглашающей стороны.

В этой связи представляется крайне важным формирование единого вектора, в рамках которого реализация мероприятий по Указу Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы» будет служить своего рода аналитическим подспорьем при подготовке единого нормативного акта. При таком подходе его положения будут постоянно уточняться, конкретизироваться и наполняться государственно-правовым содержанием в зависимости от тех управленческих решений, которые будут предприниматься руководством государства в целях реализации данного Указа.

Представляется, что в сложившихся условиях реализации миграционной и политики Российской Федерации указанное требование об установлении соответствующих «простых, понятных для граждан и исполнимых правил» равнозначно относится как к принимающему населению нашей страны (резидентам), так и к потенциальным иммигрантам, временно пребывающим (проживающим) иностранным гражданам.

В заключении следует отметить, что устранения этих и иных проблем в действующем законодательстве и не имеющих должного механизма реализации будет способствовать совершенствованию правового регулирования миграционного законодательства.

Список используемой литературы

1. Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25.07.2002 (ред. от 24.04.2020 г.) № 115-ФЗ // www.consultant.ru
2. Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15.08.1996 (ред. от 25.06.2020 г.) № 114-ФЗ// www.consultant.ru
3. Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы» // www.consultant.ru
4. Приказ МВД России от 13 декабря 2019 № 940 (ред. от 14.02.2020) «Вопросы деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» // www.consultant.ru
5. Деятельность подразделений органов внутренних дел по вопросам миграции. Правовые и организационные аспекты. (учебное пособие). Под общей редакцией А.С. Прудникова. А.С. Прудников, Т.А. Прудникова, С.О. Харламов, П.О. Дутов и др. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2018. -215 с.
6. Государственно-правовые основы миграции населения в Российской Федерации: учебное пособие для студентов, обучающихся по специальности 021100 «Юриспруденция» / А.С. Прудников [и др.]. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2020.

¹ См.: Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы».

² См.: Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы».

³ См.: Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы».

⁴ Государственно-правовые основы миграции населения в Российской Федерации: учебное пособие для студентов, обучающихся по специальности 021100 «Юриспруденция» / А.С. Прудников [и др.]. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2020. С. 57.

⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 (ред. от 23.06.2020) № 195-ФЗ

⁶ Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15.08.1996 (ред. от 25.06.2020 г.) № 114-ФЗ// www.consultant.ru

⁷ Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25.07.2002 (ред. от 24.04.2020г.) № 115-ФЗ

⁸ Там же

«FEATURES OF INTERACTION OF MIGRATION DEPARTMENTS WITH CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS IN THE PROVISION OF PUBLIC SERVICES IN THE FIELD OF MIGRATION»**«ОСОБЕННОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ С ИНСТИТУТАМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ КОНТРОЛЯ ЗА ИСПОЛНЕНИЕ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА»****Anatoly Semenovich Prudnikov,**Honored lawyer of the Russian Federation, doctor of law, Professor,
Department of constitutional and municipal law, V. ya. Kikotya Moscow University
of the Ministry of internal Affairs of Russia**Анатолий Семенович Прудников,**Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
prudil@rambler.ru

Abstract. This article discusses the features of interaction between migration departments and civil society institutions in the provision of public services in the field of migration, which contribute to the formation of trust and openness in relations with civil society institutions and the prevention of violations of migration legislation.

Keyword: Interaction, migration, civil society, migration units, control, legislation, activities, public services

Аннотация. В данной статье рассмотрены особенности взаимодействия подразделений по вопросам миграции с институтами гражданского общества, способствующее формированию доверия и открытости в отношениях с институтами гражданского общества и профилактике правонарушений миграционного законодательства.

Ключевые слова: Взаимодействие, миграция, гражданское общество, подразделения по вопросам миграции, контроль, законодательство, деятельность, государственные услуги

Научная специальность: 12.00.02 – конституционное право, конституционный процесс, муниципальное право

Для цитирования: А.С. Прудников. Особенности взаимодействия подразделений по вопросам миграции с институтами гражданского общества при осуществлении контроля за исполнением миграционного законодательства. Актуальные проблемы административного права и процесса. 3/2020. С.64–66.

Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной актуальным проблемам миграциологии и государственной миграционной политики России.

Осуществление общественного контроля за исполнением миграционного законодательства институтами гражданского общества при предоставлении государственных услуг в сфере миграции играет важную роль.

Подразделения по вопросам миграции МВД России обеспечивают и осуществляют функции по вопросам привлечения иностранных работников в Российскую Федерацию, выдачи разрешительных документов иностранным гражданам и лицам без гражданства для осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации.

Данная деятельность реализуется в рамках и в целях предоставления подразделениями территориальных органов МВД России двух государственных услуг в сфере внешней трудовой миграции:

- по выдаче разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства;

- по оформлению и выдаче патентов для осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности на территории Российской Федерации.

Качество оказания государственных услуг определяет, с одной стороны, эффективность функционирования подразделений по вопросам миграции органов внутренних дел, с другой стороны – формирует имидж МВД России и государства в целом в глазах широкого круга иностранных граждан, обращающихся за разрешительными документами для осуществления трудовой деятельности.

Изучение практики показывает, что подразделения центрального аппарата МВД России ввиду удаленности и немногочисленности не всегда могут осуществлять ежедневный контроль за работой подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России.

В данных условиях институты гражданского общества являются незаменимым и эффективным инструментом осуществления мер контроля за исполнением миграционного законодательства, в том числе и в сфере внешней трудовой миграции.

Согласно подпункту «д» пункта 20 Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 годы¹, к основным принципам миграционной политики относится участие институтов гражданского общества в реализации миграционной политики, что подчеркивает важность изложенных тезисов.

Несомненно, такое участие должно осуществляться в тесном взаимодействии с подразделениями по вопросам миграции системы МВД России.

Одним из немаловажных направлений их деятельности является участие в работе общественных совещательных органов при подразделениях МВД России.

Так, в 2018 году создан Экспертно-консультативный совет по вопросам миграции при ГУВМ МВД России², в состав которого включены как представители подразделений центрального аппарата МВД России, так и образовательных, научных, религиозных и общественных организаций.

Основной целью создания Совета является повышение эффективности взаимодействия с представителями общественности и экспертного сообщества.

На повестку для его заседаний выносятся для рассмотрения, в том числе вопросы защиты прав иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации и осуществляющих трудовую деятельность.

Следует подчеркнуть, что важным направлением работы институтов гражданского общества является посещение объектов оказания государственных услуг в целях контроля за соблюдением установленных законодательством требований к доступности и комфортности их предоставления.

В ходе таких мероприятий представители общественных организаций могут оценить качество оказания государственных услуг, в частности провести мониторинг времени ожидания в очереди для получения государственных услуг, а также детально изучить как условия приема посетителей, так и работы подразделений по вопросам миграции МВД России.

Нельзя не отметить такое направление деятельности институтов гражданского общества, как организация круглых столов и дискуссионных площадок.

Приглашение на подобного рода мероприятия представителей профильных подразделений МВД России, позволяет осуществлять разъяснение основных целей, задач и направлений государственной миграционной политики Российской Федерации в сфере миграции, практических аспекты предоставления государственных услуг, а также ответить на актуальные вопросы, услышать мнения, критические замечания о деятельности подразделений по вопросам миграции.

Кроме того, работа с институтами гражданского общества осуществляется не только в формате круглых столов и дискуссионных площадок, но и проведении в целях защиты и предотвращения нарушения прав иностранных граждан на постоянной основе встреч и бесед с представителями общественных организаций.

В процессе подобных мероприятий представляется возможность проинформировать представителей общественности, иных присутствующих заинтересованных лиц об изменении миграционного законодательства Российской Федерации, а также обсудить основные аспекты предупреждения возможных негативных процессов и конфликтов, в том числе и в среде трудовых мигрантов.

Немаловажную роль в рассматриваемом вопросе играет взаимодействие со средствами массовой информации: актуальные вопросы миграционного законодательства специалисты ГУВМ МВД России освещают в эфире радиостанции «Милицейская волна» и др.

Достаточно часто публикуемые в различных печатных и электронных средствах массовой информации статьи по миграционной тематике, в том числе вопросам трудовой деятельности иностран-

ных граждан, вызывают, как показывает изучение практики, большой интерес общественности.

Аналогичный интерес проявляется и к организуемым с участием представителей подразделений по вопросам миграции МВД России пресс-конференциям, на которых освещаются актуальные вопросы реализации миграционного законодательства в различных сферах миграции.

Вместе с тем, важнейшим инструментом обеспечения общественного контроля за исполнением миграционного законодательства в сфере миграции остаются обращения по вопросам оказания соответствующих государственных услуг, в том числе жалоб в отношении неправомерных действий сотрудников подразделений по вопросам миграции, реализующих соответствующие полномочия.

Таким образом, изучение деятельности институтов гражданского общества, а также их взаимодействия с подразделениями по вопросам миграции по контролю за исполнением миграционного законодательства, выявило следующие основные направления их работы:

- направление обращений по вопросам оказания соответствующих государственных услуг, в том числе жалоб в отношении неправомерных действий сотрудников подразделений по вопросам миграции, реализующих полномочия в сфере миграции;
- посещение объектов оказания государственных услуг в целях контроля за соблюдением установленных законодательством требований к доступности и комфортности их предоставления.
- участие институтов гражданского общества в работе общественных совещательных органов при подразделениях МВД России;
- организация круглых столов, дискуссионных площадок с приглашением представителей профильных подразделений МВД России;
- проведение подразделениями по вопросам миграции встреч и бесед с представителями общественных организаций;
- выступления и публикации в средствах массовой информации, в том числе в сети Интернет.

Изучение специальной и юридической литературы, а также анализ практики свидетельствует об эффективности взаимодействия подразделений по вопросам миграции МВД России с институтами гражданского общества, в том числе правозащитными организациями, которое способствует решению имеющихся проблемных вопросов, формированию доверия и открытости в отношениях с институтами гражданского общества, дополнительному правовому информированию, профилактике возможных правонарушений.

В заключении необходимо обозначить предложения по совершенствованию взаимодействия подразделений по вопросам миграции с институтами гражданского общества:

- введение в практику обязательного рассмотрения на общественных совещательных органах при подразделениях МВД России вопросов в сфере миграции;
- регулярное проведение заседаний таких органов в местах непосредственного оказания государственных услуг в сфере миграции;
- организация подразделениями по вопросам миграции МВД России совместно с представителями институтов гражданского общества приема граждан.

Список используемой литературы

1. Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21.07.2014 (ред. от 27.12.2018 г.) № 212-ФЗ
2. Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02.05.2006 (ред. от 27.12.2018 г.) № 59-ФЗ
3. Указ Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 (ред. от 24.07.2015) «Об Общественных Советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах»
4. Указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы»
5. Приказ МВД России от 13.12.2019 (ред. от 14.02.2020 г.) № 940 «Вопросы деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации (вместе с Положением о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации)»
6. Распоряжение МВД России от 19 ноября 2018 г. № 1/13066 «Об Экспертно-консультативном Совете по вопросам миграции при Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации»
7. Совершенствование законодательства в сфере миграции: конституционно-правовой анализ и практика реализации. (монография). Под общей редакцией А.С. Прудникова, А.С. Прудников, Т.А. Прудникова, В.Ю. Федорович, Л.Л. Тузов и др. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2018. -195 с.

¹ Указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы» //www.consultant.ru

² Распоряжение МВД России от 19 ноября 2018 г. № 1/13066 «Об Экспертно-консультативном Совете по вопросам миграции при Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации»

**PROCEDURE FOR FEDERAL CONTROL (SUPERVISION) OF LEGAL ENTITIES AND
INDIVIDUAL ENTREPRENEURS ON THEIR COMPLIANCE WITH LEGISLATION
IN THE FIELD OF MIGRATION**

**ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)
ЗА ЮРИДИЧЕСКИМИ ЛИЦАМИ И ИНДИВИДУАЛЬНЫМИ
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЯМИ ПО СОБЛЮДЕНИЮ ИМИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В СФЕРЕ МИГРАЦИИ**

Tatyana Anatolyevna Prudnikova,

Professor of the Department administrative law
Moscow University of the MIA of Russia named after V. J. Kikot,
doctor of law

Татьяна Анатольевна Прудникова,

профессор кафедры административного права
Московского университета МВД России им В.Я. Кикотя, доктор юридических наук
prudil@rambler.ru

Abstract. This article defines the procedure, features and algorithm of Federal control (supervision) of legal entities and individual entrepreneurs on their compliance with legislation in the field of migration.

Keywords: control, supervision, legal entity, employee of internal Affairs bodies, migration, policy, legislation

Аннотация. В данной статье определены порядок, особенности и алгоритм проведения федерального контроля (надзора) за юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями по соблюдению ими законодательства в сфере миграции.

Ключевые слова: контроль, надзор, юридическое лицо, сотрудник органов внутренних дел, миграция, политика, законодательство

Научная специальность: 12.00.14 - административное право, административный процесс

Для цитирования: Т.А. Прудникова. Порядок проведения федерального контроля (надзора) за юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями по соблюдению ими законодательства в сфере миграции. Актуальные проблемы административного права и процесса. 3/2020. С.67-69.

Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной актуальным проблемам миграциологии и государственной миграционной политики России.

Федеральный государственный контроль (надзор) за юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями по соблюдению ими законодательства в сфере миграции является средством повышения эффективности государственного управления, в целом, и государственного управления в сфере миграции, в частности, и может быть охарактеризован как правовой институт.

Федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции выступает в виде своеобразной обратной связи, позволяющей определить эффективность проводимой миграционной политики и ее соответствие целям обеспечения национальной безопасности Российской Федерации во всех ее элементах.

Результаты государственного контроля в сфере миграции позволяют сделать выводы о соответствии принимаемых мер в сфере миграционной политики, отраженных в нормах текущего законодательства, общим интересам Российской Федерации.

Осуществление федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции заклю-

чается в наблюдении за исполнением требований миграционного законодательства и пресечением нарушений этих требований, а также позволяет обеспечить достоверность результатов контроля, поскольку неукоснительное следование нормам, отражающим содержание государственного управления в сфере миграции, позволяет сделать вывод о его соответствии заявленным целям государственного управления в сфере миграции.

Изучение практики показывает, что должностные лица подразделений по вопросам миграции МВД России при проведении проверок (в том числе внеплановых), административных процессуальных действий и иных мероприятий, при проведении государственного контроля (надзора) за соблюдением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями законодательства в сфере миграции должны строго соблюдать права юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, учитывая презумпцию их добросовестности, а при выявлении нарушений - обеспечить всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом,

обеспечить исполнение вынесенного постановления (предписания), а также выявить причины и условия, способствующие совершению правонарушений, с последующим принятием своевременных, эффективных и оптимальных мер, направленных на их устранение.

Так, требования к порядку организации проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей содержатся в Федеральном законе от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹ и др.

Производство по делу об административных правонарушениях, в том числе применение мер обеспечения производства по делу об административном нарушении (в частности, в форме осмотра принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей, и документов, изъятия вещей и документов, ареста товаров, временного запрета деятельности), осуществляется на основании Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях².

Обязанность по осуществлению контроля за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами порядка регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, а также за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства порядка временного или постоянного проживания, временного пребывания в Российской Федерации, въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации, транзитного проезда через территорию Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников возложена на полицию в соответствии с пунктом 33 статьи 12 Федерального закона «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ³.

Анализ правоприменительной практики свидетельствует о том, что в целях исполнения возложенных на органы внутренних дел обязанностей, проводятся следующие мероприятия: осуществление контрольно-надзорных функций на основании изданного начальником управления (отдела), либо его заместителем распоряжения о проведении внеплановой проверки; осуществление проверки зарегистрированных в установленном порядке заявлений и сообщений об административных правонарушениях, о происшествиях, а также зарегистрированного рапорта сотрудника органов внутренних дел, в котором содержатся сведения, указывающие на наличие события административного правонарушения; осуществление проверочных действий, в пределах уста-

новленной компетенции, в рамках проводимых оперативно-профилактических мероприятий, операций («Антикриминал», «Нелегальный мигрант» и т.п.).

Предметом федерального государственного контроля (надзора) за юридическими лицами и иностранными гражданами по соблюдению ими законодательства в сфере миграции является⁴

- соблюдение иностранным гражданином правил въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации, установленного режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, правил миграционного учета, транзитного проезда через территорию Российской Федерации;

- соблюдение нанимателем (собственником) жилого помещения, стороной, принимающей иностранного гражданина в Российской Федерации, правил постановки иностранных граждан на учет по месту пребывания, регистрации иностранных граждан по месту жительства, достоверность предоставляемой ими информации об иностранных гражданах, подлежащих миграционному учету, или документов для их постановки на учет по месту пребывания (регистрации по месту жительства);

- соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами, у которых возникают обязанности, связанные с приглашением иностранного гражданина в Российскую Федерацию и (или) пребыванием его на территории Российской Федерации, правил и (или) порядка исполнения указанных обязанностей;

- соблюдение иностранным гражданином положений законодательства в сфере миграции при осуществлении им трудовой деятельности на территории Российской Федерации.

- соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, физическими лицами, не являющимися индивидуальными предпринимателями, правил привлечения работодателем, заказчиками работ (услуг) иностранных работников и использования их труда.

Государственная функция по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) должностными лицами МВД России⁵ осуществляется путем проведения проверок: по видам осуществления проверки классифицируются на плановые и внеплановые; по форме проведения проверки делятся на документарные и выездные.

Объектами проверки являются:

- место пребывания (проживания) либо осуществления трудовой деятельности иностранных граждан;

- жилое помещение, по адресу которого принятой стороной либо нанимателем (соб-

ственником) жилого помещения осуществлена постановка иностранного гражданина на учет по месту пребывания (регистрация по месту жительства);

- транспортное средство, в том числе осуществляющее перевозки по маршрутам международных направлений автомобильного, железнодорожного, морского, речного, авиационного транспорта;

- иностранный гражданин, пребывающий (проживающий) в Российской Федерации;

- наниматель (собственник) жилого помещения, принимающая сторона, осуществившие постановку иностранного гражданина на учет по месту пребывания (регистрацию по месту жительства) в жилом помещении;

- юридическое или физическое лицо, у которого возникают обязанности, связанные с приглашением иностранного гражданина в Российскую Федерацию и (или) пребыванием (проживанием) его на территории Российской Федерации и др.

Следует отметить, что в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей осуществляются плановые и внеплановые проверки в форме документарных или выездных проверок, на основании соответствующего распоряжения, основанием для проведения которых является наличие сведений о проверяемом объекте в ежегодном плане проверок, согласованном с органами прокуратуры в срок и в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

О проведении плановой проверки юридического лица или индивидуального предпринимателя объект проверки должен быть уведомлен не позднее чем в течение трёх рабочих дней до начала ее проведения посредством направления копии распоряжения о начале проведения плановой проверки заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или иным доступным способом.

Срок плановой проверки не может превышать двадцати рабочих дней. В случаях, связанных с необходимостью проведения сложных (длительных) экспертиз и расследований на основании мотивированных предложений должностных лиц, проводящих проверку, начальником управления МВД России срок проведения такой проверки может быть продлен не более чем на 20 рабочих дней, в отношении малых предприятий не более чем на 50 часов, микропредприятий не более чем на 15 часов.

По результатам проверки составляется акт проверки и могут быть приняты следующие виды решений:

- о прекращении проверки в связи с отсутствием сведений и информации, указывающих на нарушение положений миграционного законода-

тельства Российской Федерации со стороны проверяемого лица (на объекте проверки);

- о назначении проверки в отношении иного объекта проверки (проверяемого лица) в связи с поступлением в ходе проводимой проверки информации о нарушениях миграционного законодательства Российской Федерации со стороны проверяемого лица (на объекте проверки);

- о составлении протокола об административном правонарушении или определения о проведении административного расследования и др.

В заключении следует отметить, что Постановлением Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 438 «Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», определены особенности проведения проверок в 2020 г.

Список используемой литературы

1. Федеральный закон «О полиции» от 7 февраля 2011 г. (ред. от 06.02.2020 г.) № 3-ФЗ.

2. Федеральный закон от 26 декабря 2008 года (ред. от 13.07.2020 г.) № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

3. Приказ МВД России от 13 декабря 2019 № 940 (ред. от 14.02.2020) «Вопросы деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» // www.consultant.ru

4. Деятельность подразделений органов внутренних дел по вопросам миграции. Правовые и организационные аспекты. (учебное пособие). Под общей редакцией А.С. Прудникова. А.С. Прудников, Т.А. Прудникова, С.О. Харламов, П.О. Дутов и др. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2018. -215 с.

5. Государственно-правовые основы миграции населения в Российской Федерации: учебное пособие для студентов, обучающихся по специальности 021100 «Юриспруденция» / А.С. Прудников [и др.]. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2020.

¹ Федеральный закон от 26 декабря 2008 года (ред. от 13.07.2020 г.) № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // www.consultant.ru

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 23.06.2020) // www.consultant.ru

³ Федеральный закон «О полиции» от 7 февраля 2011 г. (ред. от 06.02.2020 г.) № 3-ФЗ // www.consultant.ru

⁴ Федеральный закон от 26 декабря 2008 года (ред. от 13.07.2020 г.) № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // www.consultant.ru

⁵ Официальный сайт МВД России www.mvd.ru

INTERACTION OF MIGRATION DEPARTMENTS WITH MULTIFUNCTIONAL
MIGRATION CENTERS, PASSPORT AND VISA CENTERS AND ORGANIZATIONS
AUTHORIZED BY THE SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION TO MONITOR
THE IMPLEMENTATION OF LEGISLATION IN THE FIELD OF MIGRATION

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ
С МНОГОФУНКЦИОНАЛЬНЫМИ МИГРАЦИОННЫМИ ЦЕНТРАМИ
И УПОЛНОМОЧЕННЫМИ СУБЪЕКТОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ОРГАНИЗАЦИИ ПО КОНТРОЛЮ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

Roman Aleksandrovich Bruner,
associate Professor of administrative law
Moscow University of the MIA of Russia named after V. J. Kikot
PhD

Tatyana Anatolyevna Prudnikova,
Professor of the Department administrative law
Moscow University of the MIA of Russia named after V. J. Kikot,
doctor of law

Роман Александрович Брунер,
доцент кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
кандидат юридических наук
rb1982@rambler.ru

Татьяна Анатольевна Прудникова,
профессор кафедры административного права
Московского университета МВД России им В.Я. Кикотя, доктор юридических наук
prudi1@rambler.ru

Abstract. This article describes the features of interaction between migration departments of the Ministry of internal Affairs of Russia with multi-functional migration centers, passport and visa centers and organizations authorized by the subject of the Russian Federation, which will improve the quality of performance of functions in the field of migration, improve the quality of control over the implementation of migration legislation, and make it easier for employers and customers of works (services) to apply, including when submitting notifications.

Keywords: multifunctional center, migration, authorized entity, foreign citizen, services, migration policy, legislation

Аннотация. В данной статье раскрываются особенности взаимодействия подразделений по вопросам миграции МВД России с многофункциональными миграционными центрами и уполномоченными субъектом Российской Федерации организациями, которое позволит улучшить качество исполнения функций в сфере миграции, повысить качество контроля за исполнением миграционного законодательства и доступность обращения работодателей и заказчиков работ (услуг), в том числе при подаче уведомлений.

Ключевые слова: многофункциональный центр, миграция, уполномоченный субъект, иностранный гражданин, услуги, миграционная политика, законодательство

Для цитирования: Р.А. Брунер, Т.А. Прудникова. Взаимодействие подразделений по вопросам миграции с многофункциональными миграционными центрами и уполномоченными субъектом Российской Федерации организации по контролю за исполнением законодательства в сфере миграции. Актуальные проблемы административного права и процесса. 3/2020. С.70-72.

Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной актуальным проблемам миграциологии и государственной миграционной политики России.

Изучение специальной и юридической литературы показало, что в нормативных правовых актах Российской Федерации термин «многофункциональный миграционный центр»¹ законодательно не закреплен.

Вместе с тем в ряде субъектов Российской Федерации созданы государственные бюджетные учреждения с данным наименованием, определенные в качестве уполномоченных организаций, в которых в режиме «одного окна» иностранному

гражданину предоставляется возможность воспользоваться помощью и содействием в оформлении полного пакета документов, необходимого для получения патента, в частности:

- получить услугу по заполнению заявления о выдаче патента;
- оформить нотариально заверенный перевод документа, удостоверяющего личность;
- приобрести полис добровольного медицинского страхования;

- пройти медицинский осмотр;
- получить документы, подтверждающие владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации;
- оплатить налог на доходы физических лиц в виде фиксированного авансового платежа и т.д.

В ряде субъектов в рамках реализации государственной миграционной политики созданы – единые миграционные центры², целью которых является обеспечение доступности государственных услуг для иностранных граждан, желающих оформить патент и подготовки документов для выдачи разрешения на временное проживание в Российской Федерации.

В здании «ММЦ» осуществляется медицинское освидетельствование иностранных граждан, предоставляются страховые, нотариальные, банковские услуги, проводится тестирование на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации, предоставляются услуги биржи труда для иностранных граждан.

Для получения патента иностранным гражданам необходимо всего дважды посетить Миграционный центр: первое посещение – для прохождения всех необходимых тестов и подачи документов, второе – для получения готового патента.

Изучение практики показало, что в целях повышения качества и доступности государственной услуги по оформлению и выдаче патентов в ряде субъектов Российской Федерации (Республика Башкортостан, Республика Татарстан и т.д.) проводится работа по объединению на единых площадках уполномоченных организаций, медицинских, страховых, образовательных и иных учреждений, позволяющих иностранному гражданину в процессе единовременного посещения получить полный спектр необходимых услуг для оформления патента.

Взаимодействие подразделений по вопросам миграции МВД России с многофункциональными миграционными центрами по контролю за исполнением законодательства в сфере миграции осуществляется в рамках реализации уполномоченными организациями возложенных на них функций.

В целях получения государственной услуги по оформлению и выдаче патента иностранный гражданин может обратиться как в территориальный ор-

ган МВД России, так и в уполномоченную субъектом Российской Федерации организацию.

В соответствии с пунктом 9 статьи 13 Федерального закона

115-ФЗ³ правом определения уполномоченной организации наделяются высшие должностные лица субъектов Российской Федерации (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации).

На основании соглашения о взаимодействии между МВД России и субъектом Российской Федерации уполномоченная субъектом Российской Федерации организация участвует в осуществлении полномочий по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам патентов, в том числе осуществляет прием заявлений и документов, необходимых для выдачи или переоформления патента, а также оказывает содействие в проведении обязательной государственной дактилоскопической регистрации иностранных граждан, обращающихся за получением патента, и их фотографировании. Указанные участие и содействие осуществляются без привлечения средств федерального бюджета.

Типовая форма⁴ указанного соглашения, а также требования⁵ к информационному взаимодействию уполномоченной субъектом Российской Федерации организации и территориального органа МВД России, включая правила передачи данных по каналам связи с использованием информационных систем, устанавливаются Министерством внутренних дел Российской Федерации.

В настоящее время уполномоченные организации определены в 69 субъектах Российской Федерации.

Следует отметить, что согласно статистической отчетности подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России в течение 2019 года через уполномоченные организации в Российской Федерации оформлено и переоформлено 1 млн 507,4 тыс. патентов.

Изучение практики показало, что во исполнение пункта 32 плана мероприятий по реализации в 2019 - 2021 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы⁶, МВД России проведен анализ о предложениях по расширению полномочий организаций,

уполномоченных субъектами Российской Федерации, участвующих в предоставлении государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам патентов, в части реализации возможности подачи уведомлений о заключении и прекращении (расторжении) с иностранным гражданином трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) ⁷.

В рамках расширения полномочий таких организаций предполагается их привлечение к участию в осуществлении полномочий и оказанию содействия в предоставлении государственных услуг и функций в сфере миграции, включая прием уведомлений.

В заключении следует отметить, что расширение функций многофункциональных центров и уполномоченных субъектом Российской Федерации организаций позволит улучшить качество исполнения функций в сфере миграции, повысить качество контроля за исполнением миграционного законодательства и доступность обращения работодателей и заказчиков работ (услуг), в том числе при подаче уведомлений, а также снизить нагрузку на сотрудников подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России.

Список используемой литературы

1. Федеральный Закон от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ (в ред. от 27.12.2018 г.) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» / <http://www.consultant.ru/>
2. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. (ред. от 01.03.2020 г.) № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» <http://www.consultant.ru/>
3. Федерального закона от 21 июня 2014 г. № 212-ФЗ (в ред. от 27.12.2018 г.) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» / <http://www.consultant.ru/>
4. Постановление Правительства РФ от 27 сентября 2011 г. №797 (ред. от 03.04.2020) «О взаимодей-

ствии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления» <http://www.consultant.ru/>

5. Постановление Правительства РФ от 22 декабря 2012 г. №1376 (ред. от 07.02.2020) «Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг» <http://www.consultant.ru/>

6. Приказ МВД России от 13 декабря 2019 № 940 (ред. от 14.02.2020) «Вопросы деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» // www.consultant.ru

7. Деятельность подразделений органов внутренних дел по вопросам миграции. Правовые и организационные аспекты. (учебное пособие). Под общей редакцией А.С. Прудникова. А.С. Прудников, Т.А. Прудникова, С.О. Харламов, П.О. Дутов и др. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2018. -215 с.

8. Государственно-правовые основы миграции населения в Российской Федерации: учебное пособие для студентов, обучающихся по специальности 021100 «Юриспруденция» / А.С. Прудников [и др.]. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2020.

¹ Далее - «ММЦ»

² <https://www.migrantcenter.ru/>

³ Федеральный закон от 25.07.2002 г. (ред. от 24.04.2020 г.) № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // www.consultant.ru

⁴ Определена приказом МВД России от 27 ноября 2017 г. № 888 «Об утверждении Типовой формы соглашения о взаимодействии между Министерством внутренних дел Российской Федерации и субъектом Российской Федерации, предусматривающего участие уполномоченной субъектом Российской Федерации организации в осуществлении полномочий по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства патентов» // www.consultant.ru

⁵ Определены приказом МВД России от 22 мая 2018 г. № 319 «Об утверждении Требований к информационному взаимодействию уполномоченной субъектом Российской Федерации организации и территориального органа МВД России, включая правила передачи данных по каналам связи с использованием информационных систем» // www.consultant.ru

⁶ Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2019 г. № 265-р. Далее - «План».

⁷ Далее - «уведомления».

THE GENESIS OF RUSSIAN MIGRATIONOLOGY

ГЕНЕЗИС ОТЕЧЕСТВЕННОЙ МИГРАЦИОЛОГИИ

Vasily Dmitrievich Samoylov,

doctor of pedagogical sciences, candidate of military sciences, professor,
corresponding member of the Academy of military Sciences

Василий Дмитриевич Самойлов,

доктор пед. наук, кандидат воен. наук, профессор,
корреспондент Академии военных наук

Abstract. In modern Russia, the phenomenon of "migration" and its processes are rarely of scientific interest to genuine experts and specialists in the eponymous sphere of life of citizens of the Russian Federation (hereinafter – citizens of the Russian Federation), foreign citizens and stateless persons (hereinafter – IG and LBG). Outside of the development of domestic migrationology, research-type research prevails, depending on the needs of certain officials of state authorities (OGV) or public administration bodies (OSU). In this regard, the article focuses on the thesis of Y.A. Comenius: "Anyone who is a researcher of this case (migrationology) is asked to submit their own improved views».

Keywords: genesis; migration; colonization; migration process; migrationology; state migration policy

Аннотация. В современной России явление «миграция» и её процессы редко представляют научный интерес у подлинных экспертов и специалистов в одноимённой сфере жизнедеятельности граждан Российской Федерации (далее – граждан РФ), иностранных граждан и лиц без гражданства (далее – ИГ и ЛБГ). Вне развития отечественной миграциологии преобладают изыскания научно-исследовательского типа в зависимости от потребности тех или иных должностных лиц органов государственной власти (ОГВ) или органов государственного управления (ОГУ). В связи с этим статья ориентирует на тезис Я.А. Коменского: «Всякий, кто явится исследователем это дела (миграциология) прошу представлять свои собственные усовершенствованные взгляды».

Ключевые слова: генезис; миграция; колонизация; миграционный процесс; миграциология; государственная миграционная политика

Для цитирования: В.Д. Самойлов. Генезис отечественной миграциологии. Актуальные проблемы административного права и процесса. 3/2020. С.73-78.

Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной актуальным проблемам миграциологии и государственной миграционной политики России.

Миграция людей, но не населения (микробов, бактерий, вирусов, металлов, растений, зверей, птиц, планет во Вселенной, и др.) в разнообразных формах и методах её представления, проектирования и реализации, является одним из социально-экономических явлений, которое формируется как процесс проектирования, передвижения и приживаемости в интересах потребностей личности, семьи, общества и государства [4, ст. 31 – 34].

В связи с этим были разработаны, а издательствами изданы несколько десятков учебников и учебных пособий, ещё больше научных статей, которые внедрены в образовательный процесс российских образовательных организаций (далее – ОО) [5; 6, с.76-78; 7] и ряда зарубежных вузов (Грузия, Беларусь, Таджикистан, Украина, и др.).

Применение вместо термина «миграция», термин «популяция» как совокупность особей, населяющих в течение ряда поколений определённую территорию, внутри которой осуществляется их свободное скрещивание, а также термина «население», сущность которого следует из термина «популяция», автор полагает необоснованным по ряду нижеизложенных факторов.

Миграция как явление в своей структуре характеризуется совокупностью миграционных процессов, государственно-правовому регулиро-

ванию которых в современной России подлежит их октет (октава, восемь). В зарубежных странах в зависимости от реализуемой политики в сфере миграции насчитывается иной набор миграционных процессов. Например, США, несмотря на возникновение бунтов (протестов, погромов, немирных манифестаций) чернокожих граждан, по-прежнему является страной иммигрантов, реализующей иммиграционную политику. Во Франции доминирует процесс поэтапной интеграции эмигрантов [8, с. 82 – 88].

Практически в каждой стране функционирует своя система мер, с помощью которых регулируется проектирование и передвижение различных категорий мигрантов, устанавливаются нормы для их адаптации в местах вселения, разрабатывают законодательные акты местной и государственной значимости. Проблемы государственно-правового и социально-экономического статуса мигрантов контролируют специальные органы управления (например, национальные службы миграции, министерство внутренней безопасности США и др.), которые, как правило, предназначены для контроля межнациональных соглашений по проблемным вопросам миграции.

Генезис явления «миграция» и процессов её государственно-правового регулирования на этапах отечественной истории и права важны с

аспектов их научно-исследовательской и практической значимости и ценности, становления российского законодательства в сфере миграции (колонизации) [9, с. 191 – 196].

В ходе ретроспективы отечественного законодательства в сфере миграции (колонизации) доказана взаимозависимость миграционных процессов и историко-политических событий в Царской России и Советской России, а также взаимосвязь динамики сфер экономики, торговли, финансов, обороны и др.

Для ретроспективно-правового освоения различными категориями обучающихся миграциологии обратимся к генезису историко-правовых исследований в сфере отечественной миграции (колонизации), включая её государственно-правовое регулирование. Полагаем, что такой подход значим для обоснования современных трендов в части формирования и реализации политики государства для обеспечения конституционных прав и свобод граждан.

В ретроспективе колонизация и переселение людей как явления их жизни составляли предмет русских литераторов И.А. Бунина, Н.Д. Телешова, В.О.Ключевского и др. Так рассказ И.А. Бунина «На край света» (1894 г.) отражает полтавские впечатления писателя о селе Великий Перевоз, большая часть жителей которого в пригожий летний день покидала насиженные места и убывала в Уссурийский край. Гонимые голодом, люди покидали свои очаги, отправляясь в поисках лучшего «на край света», в места, о которых никто из них ничего не знал. Да, не все переселенцы добрались до «края света», а те, кто добрался, не нашёл там обещанной жизни. Но характер правового регулирования вынужденного переселения представлен в судьбе героя – Василя Шкутя: «... Он бы дошёл, он ещё крепок, но где же взять эти семьдесят рублей, которых не хватило для разрешения идти на новые земли?» [1, с. 25].

В генезисе вынужденной миграции в Царской России основным субъектом было Переселенческое управление (02.12.1896 – 19.09.1905 г.), заведовавшее делами переселенцев. Оно по статусу приравнено к департаментам и руководило делами разрешений на переселение, заведовало кредитами на переселения по МВД, рассматривало дела по поручениям Министра внутренних дел [3].

Применительно к категории «соотечественник» в Царской России – это были «единоверцы» или великорусские люди, украинцы и белорусы, чьи политические и гражданские права сводились к свободе вероисповедания. В то время (с XIX в.) Российская империя защищала единоверцев из православных народов Балканского полуострова, покровительствуя им. После Октябрьской революции 1917 г. понятие «соотечественник» не употреблялось, хотя именно в результате революции, а затем Гражданской войны в ряде государств появились российские диаспоры. Кроме выехавших добровольно или с остатками войск Белой гвардии число эмигрантов увеличивалось

из-за политики выдавливания за границу «неблагонадёжных граждан». Введённый в действие с 1 июня 1922 г. Уголовный кодекс РСФСР предусматривал (п. «а» ст.32) в качестве меры социальной защиты в отношении лиц, совершивших контрреволюционные преступления, изгнание из пределов РСФСР на срок или бессрочно.

Переломным этапом в отношении к личности и её правам с 1985 г. стала «перестройка». Из преамбулы Закона СССР от 23 мая 1990 г. «О гражданстве СССР» следует, что никто не может быть лишён гражданства или права изменить гражданство произвольно. Но возможность лишения гражданства СССР «в исключительном случае в отношении лица, проживающего за границей, если оно совершило действия, наносящее существенный ущерб государственным интересам или государственной безопасности СССР» существовала (ст. 23).

Несомненно, генезис современной миграции весьма проблемный, но необходимость обоснования сущности, структуры и содержания в их динамике, перспектив преобразования действующего законодательства в сфере миграции, теории и практики его реализации, осознание трендов государственно-правовых преобразований в Отечестве, которые с 2012 г. связаны с дюжиной нацпроектов, в том числе с нацпроектом «Демография», в котором представлена миграция, является собой сложную научную задачу для правовой системы РФ, в которой наличествуют различные научные специальности и их области [13].

Анализ библиографии и доступных источников, включая СМИ, Интернет-ресурсы и социальные сети убеждает в необходимости научно-обоснованного определения статуса различных категорий мигрантов для его закрепления в правовой системе, прежде всего, основных положений государственно-правового регулирования миграционных процессов, учёт зарубежного опыта, компаративизм правового статуса мигрантов в современной России и ряде зарубежных стран, с которыми РФ имеет тесные связи [4 – 9].

Вместе с тем актуальные аспекты правового регулирования эффективной миграционной политики, по нашему мнению, слабо акцентируют отечественных и зарубежных исследователей на особо значимые объектно-предметные области. Однако, учёт отечественных фундаментальных исследований и публикаций в сфере миграции представляет собой источник для экспертно-профессионального научного сообщества. Как правило, молодые или начинающие исследователи акцентированы на освоение эволюции миграционного права и законодательства в Царской России (с эпохи Петра I до 1917 г.) и Советской России (от 1917 г. до её предательского краха в 1991 г.), включая ельцинскую Конституцию, одобренную 12 декабря 1993 г. и в этот же день ставшую Основным законом РФ (на самом деле она вступила в законную силу 25 декабря 1993 г.) [5].

В качестве целевой установки данной статьи определена теория и практика уточнения основ

отечественной миграциологии в процессе анализа ряда основных аспектов становления миграционной политики в нашем государстве.

Несомненно, что процессы государственно-правового управления сферой колонизации в Царской России подлежат их историко-правовому толкованию на основе доступных сохранившихся источников (отечественных и зарубежных), что чаще всего характеризуются сложностью их освоения, так как в них отражены преимущественно политико-экономические и историко-культурные факты и обстоятельства, свои этно-социальные особенности [9, с. 191 – 196].

Если полагать, что динамика правовых норм, как правило, параллельна истокам возникнове-

ния, становления и развития российского государства, то для определения специфики Отечества важен учёт анализа его внутреннего уклада.

При этом следует учитывать особенности становления права на пространстве княжений на Руси (Киевское, Черниговское, Галицко-Волынское, Полоцкое, Переяславское, Смоленское, Муромо-Рязанское, Турово-Пинское, Владимиро-Суздальское) и Новгородской земли вследствие динамики климатических условий, влиявших на византийское право для его выбора отечественными правителями в связи с практической необходимостью [2, с. 44 – 52] (см., рис.).



Вместе с тем С.М. Соловьёв в качестве рубежа Древней Руси и Московской державы как русского государства, считает 1462 г. [11, с. 658 – 659].

Несомненно, период адаптации людей к новым условиям существования был обусловлен: а) борьбой за выживание на новой территории; б) намерениями обрести здесь свою родину.

Проникновение различных мигрантов в Европу с XXI в. зиждется на субъективных (вынужденные мигранты как перемещённые лица, беженцы или лица, ходатайствующие о предоставлении им убежища, реадмиссируемые и др.) и объективных (снижение или увеличение рождаемости, смертности, вооружённые конфликты, голод, стихийные бедствия, катастрофы, санитарно-эпидемиологическая

обстановка, болезни, военно-политическая обстановка, и др.) факторах.

При этом в количественно-качественном составе среди мигрирующих людей квантификатор фиксирует, в том числе, что в современную Россию иммигрируют сотни тысяч жителей среднеазиатских стран; примерно 2,5 млн выходцев из Азербайджана и до 3 млн граждан Армении проживают в российском государстве, чем вносят солидные доходы в казну своих государств; высококвалифицированные иностранные специалисты соглашаются трудиться на малооплачиваемых должностях в мегаполисах РФ, откуда, например, до 30 % высылаемых денежных средств составляют треть валового внутреннего продукта Кыргызстана, и т.д.

Периодически мировое сообщество будоражат выступления целых народов, которые стремятся обрести свою независимость и суверенитет в рамках единого государства (например, курды в Турции, уйгуры в КНР и др.), или же выйти из ранее достигнутых сообществ государств (Brexit Соединённого Королевства из Евросоюза, Шотландия из Соединённого Королевства и др.). В результате грандиозных исторических событий претерпевают изменения и миграционные намерения части коренных жителей указанных государств, а также потенциальных иммигрантов в эти государства. Вследствие различных объективных и субъективных причин уточняется классификация миграционных процессов и их непосредственных участников, что отражается квантификацией проблемных вопросов в отечественной миграциологии [5; 12].

Вместе с тем пространственный фактор при его объективности не является основной причиной миграций, их следствием могут быть демографические ямы, в которых несколько десятилетий пребывает советское Отечество, защитившее себя от 12 стран Европы во главе с Германией, но преданное своими горе-руководителями. Даже немцы-репатрианты из Поволжья и с севера Казахстана стремятся к возвращению на свою Родину, вкусив запретный плод капитализма, который как его призрак бродит по Европе. Возможна и реализация предсказания Петра Алексеева 10(22) марта 1877 г. на судебном «процессе 50-ти» о том, что «подымется мускулистая рука миллионов рабочего люда и ярмо деспотизма, ограждённое солдатскими штыками, разлетится в прах!» [15, с. 154 – 156].

Так опыт предков подтверждает волю к достижению лучших условий проживания (пребывания) в местах своего рождения и соседних с ними. Именно свои покорители зародили фундаментальную идею о том, что Россия прирастёт Сибирью, хотя на реально документальной основе сибирские просторы отражены и на картах некоторых соседних государств, группы своих чиновников успешно продают «голый» сибирский лес южному соседу – КНР, на что обратил своё внимание и Президент РФ в начале осени 2020 г.

Резюмируем: генезис миграциологии определяют три аспекта, во-первых, ландшафтно-географический (природная связь народа с кормильцами,

землёй и рекой, в XIII-XIV в. условия оптимальные, в XVI в. период вековой засухи); во-вторых, энергия создания народа, неотвратимо убывающая, если не найдутся герои, способные продлить существование своего рода и народа; в-третьих, доминанта народа – наследника предков, культурой очаровывающих потомков.

Применительно к освоению обучающимися учебной дисциплины История отечественного государства и права обратимся к экскурсу в генезис права.

Прежде всего, подчеркнём, что в древнерусских образованиях (вотчинах, княжествах) культивировалось обычное право, постепенно систематизированное восточными славянами для договоров Руси с Грецией. Так формировалось законодательство для князей и каноническое законодательство. Истоков базы законов, регламентирующих переселение людей между местами их жительства, княжествами и странами не выявлено. Однако сведения о регулировании миграционных намерений имеются в древнерусских летописях.

В частности, «В лето 6390 (882 г.) ... сел Олег княжить в Киеве, и сказал Олег: ”Это будет мать городам русским”», а «В лето 6420 (911 г.) Послал Олег мужей своих заключить мир и установить договор между греками и русскими ... на удостоверение многолетней дружбы, существовавшей между христианами и русскими. ... Явившееся из какой-нибудь страны на Русь и продаваемые в Грецию, или пленённые христиане, приведённые в Русь из какой-либо страны, – все должны продаваться по 20 золотников и возвращаться в Греческую землю...» (Договор подписан 2 сентября 911 г.) [10, с. 48, 53 – 56]. Так на мировом уровне утверждена вынужденная миграция русских и греков, с предоставлением им временного убежища и реадмиссии, с правом возвращения на Родину.

Василий I (старший сын Дмитрия Донского), в договоре с Тевтонским орденом в 1417 г. был назван «императором русским» (суверенным государем). Именно князь Василий Дмитриевич отразил натиск Витовта и набег Едигея, присоединил Суздальское княжество, подарил своему народу 20-летний мир, чтобы раздробленная Древняя Русь превратилась в настоящую Россию. Многие татары как мигранты стали пребывать и селиться на Руси, за скром-

ное жалование поступали на службу. Процесс расселения татар был выгоден для русских княжеств, объединённых Московским княжеством. На самом деле в XV в. татары были лучшими в мире в конном строю для ведения манёвренной войны. В период правления Василия II (сына Василия I) массовая миграция татар означала закат Золотой Орды и превращение Москвы из княжества в царство [6 – 7; 10].

В целом для эпохи Средневековья характерно усиление миграционных намерений и передвижений в России, изменение политико-экономического и этнокультурного облика страны на европейском континенте, в том числе в сфере миграции на формируемом правовом урегулировании. Знаменитое Соборное Уложение (1649 г.) для отечественной юриспруденции значимо трендами эволюции русского права XV–XVII в., как Свод законов составивший первый законодательный акт государств для урегулирования передвижения своих жителей, закономерно утвердивший необходимость удостоверения личности каждого подданного, с одной стороны, на территории своего государства, с другой – для оформления его выезда в зарубежную страну [8, с. 82 – 88].

Иммиграционный процесс доминировал при Петре I, который сам был иммигрантом в течение 15 месяцев в нескольких странах Европы, освоив там с десятков профессий, и принимал на службу немецких и голландских иммигрантов как квалифицированных специалистов. Это означало процесс эмиграции в страну выходцев из других государств. Однако иммигранты и эмигранты как при Петре I, так и при Екатерине II прибывали в страну для службы не России, а её императору (императрице). Причём, им позволялось сохранять свои традиции и обычаи, мировоззрение и нравы. Они проживали в России ксениями (греч. *xénia* – гостеприимство, от *xénos* – гость, чужой, посторонний) или анклавами (слободами, колониями), в которых общались между собой на своём языке во внеслужебное время, но составляли не русский, а российский этнос (народ).

Кроме того, стимулом для привлечения в Россию европейских иммигрантов, в том числе в статусе предпринимателей, стал Специальный Регламент (1723 г.), определивший права иностранцев [5].

По-другому проходил процесс расселения на северных русских землях угро-финских переселен-

цев: одни из них, приняв православие, сливались со славянами вплоть до забвения своих народностей (меря, мурома, голядь, чудь), другие сохраняли обычаи предков (вепсы, вотяки или удмурты, ижора, мордва, черемисы или мари, чуваша, и др.) и были в контактах с русскими людьми.

Золотой век правления Екатерины II известен не только фаворитизмом («Мы ни за кем хвостом не тащимся»), укреплением военной мощи («Без нашего позволения ни одна пушка в Европе выпалить не смела!»), но и эволюцией сферы миграции в части государственно-правовых усилий, включая правовые манифесты: «О дозволении всем иностранцам, в Россию въезжающим, поселяться в которых Губерниях они пожелают и о дарованных им правах»; «О свободном поселении иностранцев в России» (декабрь 1776 г.); «О реестрах свободных и удобных для поселения земель» (1777 г.), и др. [4, с. 31 – 34].

С целью обеспечения безопасности государства вторая половина XIX в. отмечена укреплением внутренних миграционных процессов в связи с отменой крепостного права (1861 – 1870 г.) стимулированием процессов расселения и внутренней трудовой миграции. Новый курс миграционной политики принят в начале XX в. Законом от 6 июня 1904 г. «О добровольном переселении сельских обывателей и мещан-земледельцев». Однако неспособность Царской России устоять перед революционными настроениями и выступлениями подданных привела к смене политического режима и наступлению эры социалистических преобразований. Среди управляемых миграционных процессов доминировали: расселение граждан, внутренняя трудовая миграция, эмиграция инакомыслящих.

Наибольшее развитие сфера отечественной миграции получила в период краха Советского Союза, начиная с 1992 г., когда была создана ФМС России. Из совокупности миграционных процессов была сформирована миграциология как наука со всеми её атрибутами, представленными в разных источниках [5].

В конце второго десятилетия XXI в. «для прорывного развития РФ, увеличения численности населения страны, повышения уровня жизни граждан, создания комфортных условий для их проживания, ... постановляю: 1. Определить ... цели развития РФ на период до 2030 г.: а) сохранение населения,

здоровье и благополучие людей; б) возможности для самореализации и развития талантов; ...» [14]. Правительство РФ прогнозирует сокращение численности людей в стране, ориентируя на уточнение Плана главы государства по достижению национальных целей до 2030 г. Это обусловлено предполагаемой убылью 352 тыс. граждан РФ по итогам 2020 г., а в 2021 – 2024, соответственно, 290 тыс., 238,1 тыс., 189,1 тыс. и на 165,3 тыс. Итак, численность граждан РФ сократится на 1,2 млн человек, а прирост предположен в 2030 г. [15].

Таким образом, краткий генезис миграциологии отражает основные вехи истории отечественного государства и права в части освоения обучающимися государственно-правового регулирования реальных миграционных процессов. При этом обосновываются научно-исследовательские потребности изыскателей в сфере миграции в укреплении научных основ отечественной миграциологии.

Библиографический список

1. Бунин И.А. Антоновские яблоки: Рассказы и повести / Вступ. статья В.Афанасьева. – М.: Детская литература, 1979.
2. Гумилёв Л.Н. Изменения климата и миграции кочевников // Природа. –1972. –№ 4. – С. 44 – 52.
3. Об учреждении в составе МВД Переселенческого управления: Высочайше утверждённое мнение Гос. Совета от 2.12.1896 // 3 ПСЗ. – Т.16. – № 13464.
4. Самойлов, В.Д. Государственно-правовые аспекты миграционной безопасности России // Вестник экономической безопасности. – 2018. – № 2. – С. 31 – 34.
5. Самойлов, В.Д. Методология преподавания юриспруденции в системе высшего образования России: монография. – М., 2016. – 367 с.
6. Самойлов, В.Д. О концепции высшего образования офицеров // Высшее образование в России. – 2002. – № 6. – С. 76 – 78.
7. Самойлов, В.Д. Правовые основы обеспечения национальной безопасности России: учебное пособие / В. Д. Самойлов. – М.: МИЭМП, 2008. – 232 с.
8. Самойлов, В.Д. О совершенствовании государственной миграционной политики Российской Федерации // Право и безопасность. – 2005. – № 3. – С.82 – 88.
9. Самойлов В.Д., Панов А.И. Миграция как социально-экономическое явление // Экономические и социально-гуманитарные исследования. – 2018. – № 3 (19). – С. 191 – 196.
10. Се Повести временных лет (Лаврентьевская летопись). Сост., авторы примечаний и указателей А.Г. Кузьмин, В.В. Фомин; вступит. статья и перевод А.Г. Кузьмина. – Арзамас, 1993. – 383 с.
11. Соловьёв С.М. История России. Кн. 2 (Т. 3-4) / [Коммент. кандидатов ист. наук В. Т. Пашуто и А. М. Сахарова]. – 1960. – 782 с.
12. Указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы».
13. Указ Президента РФ от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»
14. Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».
15. Хрестоматия по истории СССР. 1861 – 1917. – М.: Просвещение, 1990. С. 154 – 156.
16. URL://https://www.gazeta.ru/business/news/2020/10/15/n_15086677.shtml? (дата обращения: 16.10.2020).

PROMISING SCIENTIFIC AND PRACTICAL DEVELOPMENTS
FOR THE DEVELOPMENT OF EDUCATION IN THE FIELD OF MIGRATIONПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЕ РАЗРАБОТКИ
ДЛЯ РАЗВИТИЯ ОБРАЗОВАНИЯ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

Vasily Dmitrievich Samoiloov,

is an expert in the field of migration doctor of pedagogical sciences, professor

Василий Дмитриевич Самойлов,

эксперт в сфере миграции доктор педагогических наук, профессор

Abstract. The content and structural aspects (political-conceptual and socio-economic) of state and legal regulation of the sphere of migration are reflected from professional and pedagogical positions. This is due to the Concept of the state migration policy of the Russian Federation for 2019-2025 as part of the implementation of the national project «Demography». Problematic issues concern the introduction of innovations in the management of migration processes for the training of competent personnel.

Keywords: state migration policy; migration sphere; migration process; personnel training

Аннотация. С профессионально-педагогических позиций отражены содержательно-структурные аспекты (политико-концептуальные и социально-экономические) государственно-правового регулирования сферы миграции. Это обусловлено Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 гг. в части реализации национального проекта «Демография». Проблемные вопросы затрагивают внедрение инноваций в управление миграционными процессами для подготовки компетентных кадров.

Ключевые слова: государственная миграционная политика; сфера миграции; миграционный процесс; подготовка кадров

Для цитирования: В.Д. Самойлов. Перспективные научно-практические разработки для развития образования в сфере миграции. Актуальные проблемы административного права и процесса. 3/2020. С.79-81.

Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной актуальным проблемам миграциологии и государственной миграционной политики России.

Реализация федеральными органами исполнительной власти (далее – ФОИВ) государственной миграционной политики представляется в качестве основных идей, актуальность которых в ключевых сферах жизнедеятельности личности, семей, социальных групп, ответственных должностных лиц ФОИВ проблематична в соответствии с конституционной нормой [1, ст. 13; 3].

В декларируемом идейном многообразии, по существу, граждане Российской Федерации (далее – РФ) лишь ориентированы на него. При дискуссионности такого подхода обоснуем это утверждение применительно к сфере миграции для решения актуальных проблем (идей, нацпроектов) в области государственной миграционной политики по политико-концептуальному, профессионально-педагогическому и социально-экономическому аспектам [2, с. 19 – 23].

Во-первых, с конституционно-правовых позиций политико-концептуальный аспект означает, что именно Президент РФ определяет тренды внешней и внутренней политики, включая сферу миграции, а Правительство РФ ответственно за детализацию трендов формирования и реализации государственной политики, определённых Президентом РФ.

Однако, реализация установок главы государства в сфере миграции существенно затруднена с 17 марта 2005 г. когда под руководством Пре-

зидента РФ было проведено историческое заседание Совета Безопасности РФ с утверждением проекта Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации (далее – Концепция).

Концепция в сфере миграции не изжила проектную основу государственной политики, хотя дважды одобрена Президентом РФ [3; 5]. При актуальности проблем реализации государственной миграционной политики из-за отсутствия программного (концептуального, доктринального) документа в сфере миграции Россия испытывает комплекс нарастающих противоречий, что существенно влияет на безопасность государства, включая общественную, экологическую, демографическую, миграционную, экономическую, военную, информационную, с начала 2020 г. и санитарно-эпидемиологическую.

По существу, это обстоятельство дезориентирует должностных лиц ФОИВ, общество, граждан РФ, иностранцев, апатридов, правоприменителей и законодателей, а также субъекты и объекты управления окетом миграционных процессов, которые в стране являются (по численности категорий мигрантов): а) миллионники – иммиграция, расселение (граждан РФ), трудовая миграция (внешняя – иностранцы и внутренняя – граждане РФ), нелегальная миграция; б) тысячники – соотечественники-переселенцы (из зарубежных стран в РФ), вынужденная миграция (вынужденные переселенцы;

лица, ходатайствующие о предоставлении убежища; беженцы), эмиграция, реадмиссия.

Во-вторых, социально-экономический аспект Концепции основан на сущности «миграции людей», но не «миграции населения» (в лесах-полях – зверей, птиц насекомых; в реках-морях – рыб, млекопитающих; в организме человека – микробов, бактерий; коронавирусов и др.), которое представляет собой социально-экономическое явление, формирующееся в процессе реализации людьми своих намерений, связанных с передвижением и приобретением ими нового гражданско-правового статуса в местах вселения, а также с интересами своих семей, общества и государства [1, ст. 6, 27, 62; 7, с. 191-196]. При этом миграция может служить инструментом воздействия на эффективность стратегического курса в сфере социально-экономической политики РФ [3; 4]. Подчеркнём неудачность стратегии в отечественной миграциологии, что на тактическом уровне применительно к жизнедеятельности ФОИВ кратко охарактеризуем рядом экспертных утверждений, что детально изложены в ежегодных научных изданиях:

- государственно-правовому регулированию подлежат все восемь миграционных процессов, название которых ориентирует на разрешение противоречий посредством решения соответствующих актуальных проблем;

- в качестве иммигрантов территорию РФ ежегодно с разными целями посещают 10 – 15 млн человек (иностранцев, апатридов), из которых 10 – 20 % явно имеют миграционные намерения для проживания в стране, что может позитивно влиять на зияющую демографическую яму, на что ориентирует, с одной стороны, национальный проект «Демография», с другой – реализуемая Государственная программа «Содействие добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»;

- процесс расселения граждан РФ привлекает дальневосточным гектаром земли, возможностью их трудоустройства преимущественно в г. Москве и Санкт-Петербурге, российских олигархов для покупки многочисленных квартир, вилл, коттеджей и т.п. в своей стране и за её пределами, а большинство граждан РФ в регионах для вахтового метода своей трудовой деятельности, а также согласно утверждённому МРОТ (12 130 руб. на человека) со своими семьями;

- трудовая миграция в её внешнем компоненте привлекательна для граждан постсоветских государств, среди которых по численности в лидерах в 2018 г. выделяются киргизы, узбеки, украинцы;

- процесс нелегальной миграции на территорию РФ в связи с формированием национальных диаспор, сложно контролировать МВД России, несмотря на усилия руководства по укреплению под-

разделений по вопросам миграции своих территориальных органов;

- процесс вынужденной миграции (вынужденных мигрантов, лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища / временного или политического/, беженцев,) с 2017 г. охватывает 20 – 25 тысяч человек и не влияет на увеличение численности граждан РФ (примерно столько людей ежегодно гибнет на дорогах);

- процесс эмиграции граждан РФ пребывает в перманентном режиме, так как более состоятельные в своём финансово-экономическом благополучии лица имеют двойное и даже множественное гражданство, на что впервые в новейшей отечественной истории обратил внимание Президент РФ в своём Послании Федеральному Собранию РФ, в котором сосредоточил внимание на вопросах внутреннего социально-экономического развития, на финансовую поддержку детей-первенцев, а также на упорядочение ряда норм Основного закона страны при условии их всенародного обсуждения [1; 4];

- реадмиссионные соглашения РФ заключены с десятками государств, но количество реадмиссируемых граждан РФ исчисляется ежегодно, но десятками.

В-третьих, профессионально-педагогический аспект представляется не менее существенным, ибо область политики государства в сфере миграции испытывает потребность в эффективно функционирующей системе профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации (далее – ПППК) персонала в сфере миграционных правоотношений. Доказано, что ПППК не обеспечивает реальные требования даже Главного управления МВД России по вопросам миграции (до 5 апреля 2016 г. – ФМС России). В то же время миграционные процессы, в той или иной мере каждый охватывает области деятельности органов, организаций и учреждений в сферах здравоохранения, экономического развития, иностранных дел, чрезвычайных ситуаций, научно-образовательной, транспорта, безопасности и др. [3; 5].

Очевидно, что требуется обоснованность потребности заказчика и определение государственного заказа на ПППК специалистов для сферы миграции.

В связи с этим к позитивным аспектам отнесём возобновление подготовки кадров (специалистов для сферы миграции) на учебно-материальной базе Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя с 2018 – 2019 учебного года (международно-правовой факультет, специализация миграционная).

На профильной университетской кафедре конституционного и муниципального права автор осуществлял педагогическую деятельность в качестве профессора кафедры, в процессе которой разработал несколько учебников, учебных и учебно-методических пособий, десятки научных статей.

Однако у коллег-экспертов вызывает сомнения утверждение названий трио учебных дисциплин указанной профильной кафедрой, которые, по существу, утратили свою актуальность. Внедряемые с 2007 года в образовательную деятельность российских и зарубежных вузов учебники, учебные пособия, учебно-методические пособия и монографии автора представлены в российском индексе научного цитирования [2; 5, с. 184 – 187; 6; 7, с. 191 – 196; 8 – 10].

Определённые надежды связаны с деятельностью кафедры миграционной безопасности в составе Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, для чего требуется обоснование указанного госзаказа на подготовку высококвалифицированных специалистов, в том числе для зарубежных стран, которые испытывают в них государственные потребности и заинтересованы в российской системе образования.

С целью актуализации проблемных аспектов образовательной ситуации в области профессиональной подготовки кадров в сфере миграции и связанные с этим задачи инновационной деятельности в современной России определённые коррективы обусловлены резким осложнением санитарно-эпидемиологической ситуации в сфере государственной (РФ) и международной безопасности.

В связи с этим государствами предпринимаются законодательные усилия, в том числе в целях регулирования миграционных процессов и повышения эффективности функционирования систем здравоохранения.

Однако это тематика требует научно-исследовательского подхода, который разрабатывается нами для научно-педагогических работников (профессорско-педагогического состава) системы высшего образования в соответствии с научной специальностью 13.00.08. – Теория и методика профессионального образования.

Выводы:

1. Государственно-правовое регулирование сферы миграции в России по трём аспектам (профессионально-педагогическому, социально-экономическому и политико-концептуальному) должным образом не организовано по каждому из миграционных процессов. Причём, неподлежащая изменению глава 2 Основного закона страны, указывает на то, что реализация гражданами РФ 42 свобод и прав, исполнение ими семи обязанностей часто происходит вне политико-концептуальных основ государства, в частности, вне проблем и идей в области формирования и реализации государственной политики в сфере миграции.

2. В качестве перспектив научно-практических разработок представлены, в том числе наши монографии, учебники и научные статьи применительно к профессиональному миграционному образованию. Однако перечень их более расширен и

реализуется в системе подготовки кадров для сферы миграции, непосредственно для МВД России и вышеуказанных министерств и ведомств, а также в Российско-Таджикском (Славянском) университете и др.

3. Фактически социально-экономический аспект миграционной политики государства означает:

- «утечку мозгов» молодых специалистов (выпускников ряда вузов);
- не явное «содействие добровольному переселению на территорию Российской Федерации соотечественников, проживающих за рубежом».

В связи с этим предлагается продолжить обоснование перспектив научно-практических разработок в сфере миграции, которые обусловлены реализацией нацпроектов и январскими (2020 г.) указаниями Президента РФ [4].

Библиографический список

1. Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. // СЗ РФ, 04.08.2014, № 31. – Ст. 4398.
2. Нурадинов, Ш.М., Самойлов, В.Д. О многообразии идей в сфере миграции. Теоретико-правовые аспекты // Государственная служба и кадры. – 2019. – №2. – С. 19 – 23.
3. Указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» // URL://<http://www.kremlin.ru/acts/bank/43709/page/1> (дата обращения: 15.05.2020).
4. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 15 января 2020 года // URL://<http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 15.05.2020).
5. Нурадинов, Ш. М., Самойлов, В.Д., Селзневна, К.В. Профессиональная подготовка кадров для сферы миграции: конституционно-правовые аспекты реализации государственной миграционной политики // Образование. Наука. Научные кадры. – 2020. – № 1. – С. 184 – 187.
6. Самойлов В.Д. Методология преподавания юриспруденции в системе высшего образования России: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2018. 367 с.
7. Панов А.И., Самойлов В.Д. Миграция как социально-экономическое явление // Экономические и социально-гуманитарные исследования. – 2018. – № 3 (19). – С. 191 – 196.
8. Самойлов, В.Д. О совершенствовании государственной миграционной политики Российской Федерации // Право и безопасность. 2005. №3. С.82 – 88.
9. Самойлов, В.Д. Государственно-правовые аспекты миграционной безопасности России // Вестник экономической безопасности. – 2018. – № 2. – С. 31 – 34.
10. Самойлов, В.Д., Эриашвили, Н.Д. Об информационно-образовательных технологиях // Международный журнал психологии и педагогики служебной деятельности. – 2020. – № 3. – С. 170 – 174.

SOME ASPECTS OF THE IMPLEMENTATION OF RUSSIA'S CRIMINAL POLICY
IN THE FIELD OF MIGRATION

ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ УГОЛОВНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ
В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

Valerii Filippovich Tsepelev,

professor of the Chair of Criminal Policy of the Academy of Management of the
Ministry of Internal Affairs of Russia, Honored Lawyer of the Russian Federation,
doctor of juridical sciences

Evgenii Serafimovich Smolianinov,

associate professor of the department of criminal policy, candidate of law science
Management Academy of the Ministry for Internal Affairs of Russia, associate Professor in the Department of GPP
IEML of the Russian state University for Humanities

Валерий Филиппович Цепелев,

профессор кафедры уголовной политики Академия управления МВД России,
доктор юридических наук, профессор Заслуженный юрист Российской Федерации

Евгений Серафимович Смольянинов,

доцент кафедры уголовной политики Академия управления МВД России,
кандидат юридических наук, доцент кафедры ГПП ИЭУП РГГУ
kimowez@mail.ru

Annotation. The article deals with changes in criminal legislation as a direction for the implementation of criminal policy in the field of migration and its reflection in law enforcement practice

Keywords. Implementation of criminal policy, migration sphere, directions of criminal policy implementation, law enforcement practice in the migration sphere

Аннотация. В статье рассматриваются изменения уголовного законодательства как направление реализации уголовной политики в сфере миграции и ее отражение в правоприменительной практике

Ключевые слова: Реализация уголовной политики, сфера миграции, направления реализации уголовной политики, правоприменительная практика в миграционной сфере

Научная специальность: 12.00.08 -уголовное право, криминология и уголовно-исполнительное право

Для цитирования: В.Ф. Цепелев, Е.С. Смольянинов. Отдельные аспекты реализации уголовной политики России в сфере миграции. Актуальные проблемы административного права и процесса. 3/2020. С.82-86.

Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной актуальным проблемам миграциологии и государственной миграционной политики России.

Совершенствование уголовного законодательства является одним из направлений уголовной политики, в котором находит свое выражение заинтересованность государства в эффективном преодолении негативных процессов в сфере незаконной миграции, прежде всего, усиливая уголовно-правовое противодействие организации незаконной миграции как деяния, представляющего наибольшую общественную опасность для государства.

М.П. Чубинский писал, что «уголовная политика есть ветвь науки уголовного права; она призвана вырабатывать указания для наилучшей постановки в данной стране уголовного правосудия как путем социальных реформ, так и путем создания лучшего уголовного законодательства. Поэтому она распадается на

политику превентивную и политику репрессивную и имеет главной, но не единственной задачей борьбу с преступностью».

Совершенствование регламентации уголовной ответственности за организацию незаконной миграции, разработка предложений по улучшению соответствующих уголовно-правовых норм как с точки зрения юридической техники, так и применительно к их реализации, изменения и дополнения уголовного законодательства, отвечающие насущным потребностям уголовной политики, соответствие уголовного законодательства современной криминальной ситуации – все это является одним из направлений деятельности по реализации уголовной политики государства.

Одним из направлений совершенствования законодательного регулирования уголовной ответственности за организацию незаконной миграции, являются проблемы, связанные с дифференциацией ответственности.

Необходимо отметить, что ст. 322¹ УК РФ направлена на противодействие уголовно-правовыми мерами общественно опасным деяниям в сфере миграции.

Законодательная техника последнего времени использует квалифицирующие признаки состава преступлений для дифференциации ответственности и наказания. Таким образом, под квалифицирующими признаками состава преступления в уголовном праве понимаются существенные обстоятельства, значительно изменяющие в сравнении с основным составом преступления степень общественной опасности совершенного деяния и личности виновного, что выражается в законодательной оценке содеянного и определении меры ответственности.

Результатом закрепления в нормах закона квалифицирующих признаков является повышение границ наказания, отличающихся от санкций основного состава.

Рассмотрим это на примере законодательной дифференциации уголовной ответственности за организацию незаконной миграции при помощи квалифицирующих обстоятельств.

Проиллюстрируем примером из судебной практики. В приговоре суда отмечается, что с целью реализации преступного умысла М., прибыв в г. Волжский, имел умысел на сговор с гражданином РФ Б., давшим согласие участвовать в совместной противоправной деятельности.

В соответствии с заранее согласованным распределением ролей Б. взял на себя обязанность искать в Волгоградской области граждан иностранных государств, незаконно находившихся на территории Российской Федерации, которым было необходимо въехать на ее территорию или выехать. М. обязался организовать доставку найденных Б. иностранных граждан к пограничному контрольному пункту пропуска для их выезда и дальнейшего незаконного въезда на территорию Российской Федерации. При этом М. и Б. отдавали себе отчет в том, что лица, нарушившие правила пребывания в Российской Фе-

дерации, лишены права обратного въезда на территорию Российского государства в течение трех лет после выезда.

Таким образом, реализовывая совместный преступный умысел в составе группы лиц по предварительному сговору, Б., нашел нарушителя режима пребывания на территории Российской Федерации гражданку Республики Узбекистан В., находящуюся на территорию России, у которой срок пребывания закончился, о чем по мобильной связи сообщил М., продолжая исполнять свою роль, прибыв в г. Волжский М. подобрал транспортное средство - микроавтобус марки «Мерседес» под управлением неустановленного следствием лица, не знавшего об их с Б. преступных намерениях, давшего согласие оказать услугу по перевозке В. на указанном микроавтобусе.

В то же время, прибыв к зданию торгового комплекса «ВолгаМолл» А, М. и Б., понимая преступный характер и общественную опасность своих действий, получив денежное вознаграждение, предоставили вышеуказанное транспортное средство В. для краткосрочного выезда в Республику Казахстан и затем въезда в Российскую Федерацию для оформления миграционной карты. М. и Б. полностью осознавали тот факт, что В. совершила нарушение правил пребывания в Российской Федерации и тем самым была лишена права въезда в Россию в течении трех лет после выезда.

В утреннее время, В. находясь в микроавтобусе марки «Мерседес», предоставленном М. и Б. для противоправного въезда в Российскую Федерацию, прибыла к КПП, находящемуся в 250 метрах от пункта, с которого выехала на территорию Республики Казахстан.

В тоже время, В. находясь в предоставленном М. и Б. микроавтобусе через вышеуказанный КПП преодолела Государственную границу Российской Федерации и оказалась на ее территории, после этого продолжив следовать в пункт назначения. Необходимо учитывать, что В., нарушившая правила пребывания в Российской Федерации, была лишена права въезда на ее территорию, то есть совершила его незаконно.

Далее М., действуя согласно оговоренного плана с Б. в составе группы лиц по предварительному сговору, понимая незаконный характер и обще-

ственную опасность совместных действий, предвидя возможность наступления общественно опасных последствий и желая их наступления, в установленный период времени осуществили действия по организации незаконной миграции гражданки Республики Узбекистан В., т.е. организацию ее противоправного въезда на территорию Российской Федерации. За вышеперечисленные действия М. и Б. был осужден по п. а ч. 2 ст. 3221 УК РФ¹.

Признак организованности находит свое выражение, прежде всего, в установлении устойчивых связей в группе до совершения задуманного преступления. «Устойчивость отражает более высокую степень субъективной связи между участниками объединения по сравнению с группой лиц по предварительному сговору»².

Рассмотри на следующем примере. Приговор суда гласил, что Г. имея преступный умысел на организацию незаконного пребывания иностранных граждан в Российской Федерации, совершая действия из корыстных побуждений с целью получения систематического преступного дохода в целях извлечения материальных благ от занятия преступной деятельностью, объединил в организованную группу лиц, основной задачей которых было получение незаконного дохода.

Для этого Г., находясь в офисе, позднее привлек в качестве участника организованной группы Лицо № 1, уголовное дело в отношении которой было позднее выделено в отдельное производство, посвятил ее в свой план преступной деятельности, который заключался в том, что он – Г. и Лицо № 1, уголовное дело в отношении которой было выделено в отдельное производство, совершая действия в рамках заранее оговоренных ролей, в нарушение предписаний, установленных Федеральным законом от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»; Федеральным законом от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»; «Договора о Евразийском экономическом союзе» в редакции от 11.04.2017; Положением «О порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации», утвержденном Указом Президента РФ от 14.11.2002 № 1325; Правилами подачи иностранным гражданином или лицом без гражданства уведомления о подтверждении своего проживания в Российской

Федерации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.01.2007 № 21; положений Административного регламента исполнения Федеральной миграционной службой государственной функции по осуществлению полномочий в сфере реализации законодательства о гражданстве Российской Федерации, утвержденном Приказом ФМС России от 19.03.2008 № 64; положениями Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицами без гражданства вида на жительство, утвержденного Приказом ФМС России от 22.04.2013 № 215, с целью получения незаконного дохода для всех членов преступной организованной группы, оформляли иностранным гражданам документы, включая поддельные, полученные в нарушение законодательства, тем самым предоставляя возможность последним незаконно находиться на территории Российской Федерации.

Структура организованной группы включала организатора и руководителя – Г., который осуществлял планирование ее деятельность, организовывал контроль действий членов группы, согласно заранее оговоренной каждому роли, распределял размеры вознаграждения, полученного в результате совершения преступлений. Признак организованности преступной группы проявлялся в перспективном планировании преступной деятельности, тщательной подготовке и приготовлении к совершению преступного деяния, четком распределении ролей и координации руководителем действий остальных членов группы.

Организованность группы заключалась в наличии следующей структуры:

- Г., выступавший в роли организатора, руководителя и активного участника группы, реализующего следующие функции: создание необходимых условий для осуществления преступной деятельности – приискании средств для совершения преступлений, в том числе: предварительная разработка детального плана совершения преступления и условий его реализации, руководство действиями Лица № 1, уголовное дело в отношении которой выделено в отдельное производство, являющейся активным участником группы - исполнителем, определение ее роли и закрепления за ней функций, постановка

перед ней задач и контроль их выполнения; распределение преступного дохода между членами организованной группы; организация при помощи неустановленного (ных) лица (лиц), не осведомленного (ных) о действиях преступной группы в составе Лицо № 1, уголовное дело в отношении которой выделено в отдельное производство, и Г., изготовление поддельных трудовых договоров и справок о доходах физического лица в форме 2-НДФЛ, необходимых для предоставления иностранными гражданами в территориальный орган миграционной службы в составе пакета документов с целью получения последними вида на жительство или гражданства России, а также подачи уведомления о подтверждении своего временного проживания на территории России;

- Лицо № 1, уголовное дело в отношении которой выделено в отдельное производство, являющаяся активным членом организованной преступной группы - исполнителем, реализовывала следующие функции: на основе предоставляемых ей организатором преступлений Г. документов, удостоверяющих личность иностранных граждан, действуя группой лиц по предварительному сговору совместно с Лицом № 2, уголовное дело в отношении которого выделено в отдельное производство, не осведомленного о действиях организованной преступной группы в составе Лица № 1, уголовное дело в отношении которой выделено в отдельное производство, и Г., обеспечивала снабжение иностранных граждан сертификатами о прохождении государственного тестирования по русскому языку установленного образца; действуя группой лиц по предварительному сговору совместно с Лицом № 2, уголовное дело в отношении которого выделено в отдельное производство, не осведомленного о действиях преступной группы в составе Лица № 1, уголовное дело в отношении которого выделено в отдельное производство, и Г., получала от Лица № 2, уголовное дело в отношении которого выделено в отдельное производство, сертификаты о прохождении государственного тестирования по русскому языку установленного образца, после этого предоставляла их в распоряжение Г.; по поручению Г. получала от неустановленного(ных) лица (лиц), не осведомленного(ных) о действиях преступной группы в составе Г. и Лица № 1, уголовное дело в

отношении которой выделено в отдельное производство, поддельные трудовые договоры и справки о доходах физического лица в форме 2-НДФЛ и предоставляла их в распоряжение Г.; подыскивала места для незаконной постановки иностранных граждан на регистрационный учет.

Иностранный гражданин соответствующий пакет документов направлял в отдел по вопросам миграции отдела полиции № 6 Управления МВД России по г. Ростов-на-Дону, где, в том числе на основании полученных от Г., действовавшего в составе организованной группы совместно с Лицом № 1, уголовное дело в отношении которого выделено в отдельное производство, поддельных документов, сотрудники отдела по вопросам миграции отдела полиции № 6 Управления МВД России по г. Ростов-на-Дону, не осведомленные о преступной деятельности Г. и Лица № 1, уголовное дело в отношении которой выделено в отдельное производство, в отдельных случаях принимали неправомерные решения, связанные с выдачей вида на жительство в Российской Федерации и гражданства Российской Федерации.

В результате преступных действий Г., действовавшего в составе организованной группы совместно с Лицом № 1, уголовное дело в отношении которой выделено в отдельное производство, иностранные граждане незаконно пребывали на территории Российской Федерации. За указанные деяния Г. и Лицо № 1. были осуждены по п. а ч. 2 ст. 322.1 УК РФ ³.

Данный пример отчетливо показывает, что степень общественной опасности состава организации незаконной миграции содержащий квалифицирующий признак организованной группы значительно выше, чем совершение аналогичного деяния по признаку группой лиц по предварительному сговору.

Об устойчивости организованной группы может также говорить не только большой срок ее деятельности, неоднократность преступных действий ее членов, но и их техническая оснащенность, длительная подготовка даже одного преступления, а также другие обстоятельства.

Анализ судебной практики по делам о преступлениях, предусмотренных ст. 322.1 УК РФ, показал, что виновные нередко используют свое служебное положение при совершении преступлений

содержащих признаки состава организации незаконной миграции. Например, приговором суда установлено, что Х., осознавая, что граждане, чьи паспорта он получил от Л., не приезжали в <адрес>, исходя из корыстной заинтересованности передавал полученные паспорта заместителю начальника службы ОФМС России по Еврейской автономной области Ф., которая, используя свое служебное положение, в нарушение норм Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» оформляла незаконную временную регистрацию иностранных граждан на территории <адрес> ⁴.

Другой пример. В. осужден по ч. 1 ст. 3221 УК РФ. Преступные действия которого заключались в следующем: В., занимая должность исполнительного директора швейного производства ООО «Швейное объединение «Рассвет плюс», действуя в целях реализации преступного умысла, направленного на организацию незаконного пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации, в нарушение норм Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», главы 18 КоАП РФ, осознавая, что у ООО «Швейное объединение «Рассвет плюс» отсутствуют необходимые разрешения на использование в трудовой деятельности иностранных граждан и лиц без гражданства, в нарушение установленного порядка, без официального оформления, привлек к работе на должности швеи в цех по пошиву одежды, граждан Социалистической Республики Вьетнам Н., Ф., Х., ХТ., НТ., НВ., Ч., НА., ЧК., НВТ., ФТ., НТЛ., которые не оформляли соответствующего разрешения

на работу на территории Российской Федерации и пребывали на территории Российской Федерации незаконно, создал им условия для незаконного нахождения в Российской Федерации, в нарушении установленного порядка заселил их для постоянного проживания в помещении, специально переоборудованное под спальные места с постельными принадлежностями, предметами кухонного обихода, местом для приготовления и приема пищи, душевой комнатой и санузлом, т.е. создал все необходимые условия для незаконного проживания этих граждан в указанном помещении, а также оформил их на работу выплачивая заработную плату ⁵.

Необходимо констатировать, что подобных примеров в современной судебной практике достаточно много.

Таким образом, необходимо отметить своевременность закрепления в п. в ч. 2 ст. 3221 УК РФ отягчающего обстоятельства, характеризующего совершение организации незаконной миграции «лицом с использованием своего служебного положения».

¹ Архив Волжского городского суда (Волгоградская область) за 2019 г. Уголовное дело № 1-575/2019.

² Уголовное право Российской Федерации: (Общая часть): учебник / под ред. В.В. Векленко. Омск, 2016. С. 219.

³ Архив Первомайского районного суда г. Ростова-на-Дону (Ростовская область) за 2019 г. Уголовное дело № 1-223/2019. Приговор № 1-223/2019

⁴ Архив Железнодорожного районного суда г. Хабаровска за 2018 г. Уголовное дело № 1-1035/11.

⁵ Архив Ивантеевского городского суда Московской области за 2015 г. Уголовное дело № 1-135/2015.

ABOUT LEGAL REGULATION OF THE STATE MIGRATION POLICY
IN THE RUSSIAN FEDERATIONО ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ
ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Vladimir Ilich Semov.

Владимир Ильич СЕМОВ.
vladimir.semoff@yandex.ru

Annotation. In the article in the analysis of the literature and normative legal acts on the legal regulation of state migration policy in the Russian Federation several judgments are made: the state migration policy is a set of measures of authorized state bodies to control the migration of people; to control migration, a system of authorized state bodies of the Executive branch of government is necessary; it seems appropriate to separate an independent system of migration control bodies from the system of internal Affairs bodies; the system of state bodies to control migration should be accountable exclusively to the President of the Russian Federation.

Keywords: The Russian Federation legislation, regulatory legal act, the Constitution of the Russian Federation, Federal law of the Russian Federation, Federal law «On migration registration of foreign citizens and individuals without citizenship in the Russian Federation» dated 30 June 2006, regulatory legal act, the presidential Decree «On concept of state migration policy of the Russian Federation in 2019 – 2025» No. 622 dated October 31, 2018, migration, law enforcement Agency, the internal Affairs bodies, bodies for control over migration

Аннотация. В статье при анализе литературы и нормативных правовых актов о правовом регулировании государственной миграционной политики в Российской Федерации высказано несколько суждений: государственная миграционная политика представляет комплекс мероприятий уполномоченных государственных органов по контролю за миграцией людей; для контроля за миграцией необходима система уполномоченных государственных органов исполнительной ветви власти; представляется целесообразным выделить из системы органов внутренних дел самостоятельную систему органов по контролю за миграцией; система государственных органов по контролю за миграцией должна быть подотчетна исключительно Президенту РФ.

Ключевые слова: Российская Федерация, законодательство, нормативный правовой акт, Конституция РФ, федеральный закон РФ, Федеральный закон РФ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 30 июня 2006 г., подзаконный нормативный правовой акт, Указ Президента РФ «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы» № 622 от 31 октября 2018 г., миграция, правоохранительный орган, органы внутренних дел, органы по контролю за миграцией

Для цитирования: В.И. Семов. О правовом регулировании государственной миграционной политики в Российской Федерации. Актуальные проблемы административного права и процесса. 3/2020. С.87-88.

Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной актуальным проблемам миграциологии и государственной миграционной политики России.

Предметом данной статьи является правовое регулирование государственной миграционной политики в Российской Федерации.

Первоначально о состоянии теории.

Так, А.А. Мишунина «на основе анализа понятий, сущности и содержания миграционного права и основных элементов режима пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» сформулировала «вывод о необходимости разработки и принятия Федерального закона «О государственной миграционной политике Российской Федерации»:

«Таким образом, 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 экономических интересов и потребностей»; «В этой связи международный опыт организации экономической иммиграции при федеративной форме государственного устройства свидетельствует о неотъемлемых преимуществах договорного механизма организации взаимодействия между федеральными органами власти и органами власти субъектов федеративного государства»; «Проведенное исследование отечественного и зарубежного опыта правового регулирования миграционных процессов позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время очевидна настоятельная

необходимость разработки рамочного Федерального закона "О государственной миграционной политике Российской Федерации".

Принятие такого закона могло бы стать основой для проведения единой государственной миграционной политики в Российской Федерации. Именно такой подход будет способствовать совершенствованию миграционного законодательства Российской Федерации».

А.И. Головня сфокусировал внимание на «безопасности государств во взаимосвязи с миграционной политикой («Безопасность государства в значительной степени детерминирована состоянием государственных границ. Исследование вопросов взаимосвязи политики, проводимой в сфере обеспечения безопасности, и процесса защиты государственных границ является важной составляющей области формирования элементов концепции национальной безопасности»).

В.А. Волох обосновал следующие суждения: «Таким образом, рассматривая проблемы международной защиты иностранцев, ищущих убежища в Российской Федерации путем предоставления статуса беженца, можно сделать вывод о необходимости внесения существенных изменений в действующие нормативно-правовые акты об убежище, и прежде всего в Федеральный закон «О беженцах»; «Вместе с тем проблема миграции, в том числе вынужденной, сложна и многообразна, а многогранность требует координации деятельности всех структур, сосредоточенных на ее решении.

Поэтому представляется целесообразным рассмотреть вопрос о создании правительственной комиссии по миграционной политике, которая будет комплексно рассматривать все аспекты государственной миграционной политики Российской Федерации. Решение вопросов, связанных с миграцией, несомненно, должно осуществляться во взаимодействии между представителями государственной власти и гражданским обществом; «Проблемы убежища требуют от государства дуалистического подхода, выработки и реализации четко выверенной государственной политики в этой сфере деятельности.

Поскольку, с одной стороны, она прежде всего носит гуманитарный характер, а с другой - выдвигает вопрос обеспечения и сохранения безопасности принимающего государства»; «В целом государственная миграционная политика Российской Федерации в сфере предоставления убежища должна охватывать широкий круг проблем и опираться на комплексный подход к их решению, а выбранные научно обоснованные критерии - быть основой для принятия политических решений в отношении регулирования миграционных процессов.

Вероятно, не столь совершенные результаты научных изысканий предопределяют и несовершенство законодательства о миграционной политике в Российской Федерации.

Первоначально обращается к Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. (ч. 1 ст. 15): «1. Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. 2. Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию» - ст. 24.

Положения ст. 24 Конституции РФ детализированы в нормативных правовых актах с меньшей юридической силой.

Так, в Федеральном законе РФ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 30 июня 2006 г. урегулированы «отношения, возникающие при осуществлении учета перемещений иностранных граждан и лиц без гражданства, связанных с их въездом в Российскую Федерацию, транзитным проездом через территорию Российской Федерации, передвижением по территории Российской Федерации при выборе и изменении места пребывания или жительства в пределах Российской Федерации либо выездом из Российской Федерации» (ст. 1).

Сама же миграционная политика урегулирована в подзаконном нормативном правовом акте: в Указе Президента РФ «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы» № 622 от 31 октября 2018 г. («1. Настоящей Концепцией определяются цель, принципы, задачи и основные направления государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы ... исходя из анализа практики регулирования миграционных процессов и современного понимания национальных и глобальных проблем миграции» - п. 1 Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы). В Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы определена цель («14.

Целью миграционной политики является создание миграционной ситуации, которая способствует решению задач в сфере социально-экономического, пространственного и демографического развития страны, повышения качества

жизни ее населения, обеспечения безопасности государства, защиты национального рынка труда, поддержания межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе, а также в сфере защиты и сохранения русской культуры, русского языка и историко-культурного наследия народов России, составляющих основу ее культурного (цивилизационного) кода» - п. 14); основные направления миграционной политики («22. Основными направлениями миграционной политики в области совершенствования правовых, организационных и иных механизмов, регулирующих порядок въезда в Российскую Федерацию, пребывания (проживания) на ее территории иностранных граждан, а также процесс добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников и иных лиц, являются:

- обеспечение простоты, прозрачности процедур и понятности условий: въезда в Российскую Федерацию, включая оформление виз; получения права на пребывание (проживание) в Российской Федерации, в том числе в целях осуществления трудовой деятельности; приобретения гражданства Российской Федерации;

- совершенствование механизмов реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, в том числе: корректировка условий добровольного переселения востребованных специалистов (в том числе научных и педагогических работников, инженеров, врачей), фермеров, предпринимателей, инвесторов и выдающихся деятелей культуры и искусства с учетом их ожиданий и запросов, а также поддержка российских организаций, привлекающих таких лиц; концентрация финансовых ресурсов на оказании содействия добровольному переселению соотечественников на постоянное место жительства в Российскую Федерацию на территории приоритетного заселения и повышение эффективности расходования финансовых средств на эти цели; устранение необоснованных административных барьеров, временных и финансовых издержек, связанных с ввозом в Российскую Федерацию и регистрацией имущества, включая объекты интеллектуальной собственности, средства производства и иные основные фонды;

- повышение эффективности мер регулирования численности привлекаемых иностранных работников, в том числе исходя из реальной ситуации на российском рынке труда и тенденций ее изменения с учетом потребностей экономики Российской Федерации и интересов ее граждан;

- развитие механизмов организованного привлечения иностранных работников» - п. 22).

Таким образом, правовое регулирование государственной миграционной политики в Российской Федерации нуждается в совершенствовании.

Изложенное позволяет нам высказать несколько суждений.

Во-первых, государственная миграционная политика представляет комплекс мероприятий уполномоченных государственных органов по контролю за миграцией людей.

Во-вторых, для контроля за миграцией необходима система уполномоченных государственных органов исполнительной ветви власти.

В-третьих, представляется целесообразным выделить из системы органов внутренних дел самостоятельную систему органов по контролю за миграцией.

В-четвертых, система государственных органов по контролю за миграцией должна быть подотчетна исключительно Президенту РФ.