

ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ПРИНУЖДЕНИЯ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

Аннотация. В статье исследуются особенности административно-правового принуждения в сфере миграции. В ней дан анализ нормативных правовых актов, в которых функция миграционного контроля возложена на органы внутренних дел, определены меры по предупреждению и сокращению неконтролируемой миграции. Особое место занимают направления совершенствования государственного управления в области миграционной политики.

Анализ постоянных изменений правового статуса «миграционных» подразделений, когда они то повышали свой статус до федеральной службы подведомственной МВД России, потом до самостоятельной федеральной службы, подведомственной Правительству РФ, то снова возвращались в МВД России, но уже на уровень обычных структурных подразделений Министерства, показал, что эти решения были ошибочными.

Упразднение Федеральной миграционной службы в 2016 г. и передача ее функций в МВД России повлекли кардинальные институциональные изменения, что отражает устойчивую закономерность в преобладании в государственном управлении мер административно-правового принуждения, не способствует повышению эффективности государственного управления в сфере миграции, осложняет проблемы реализации функций социальной адаптации и интеграции мигрантов, которую, по нашему мнению, МВД России эффективно реализовать не способно.

Ключевые слова: миграционная политика, миграция, административное принуждение, федеральная служба в сфере миграции, органы внутренних дел, управление в сфере миграции, Концепция миграционной политики.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.82.6.101-108



**Александр Сергеевич
ОГИЕНКО,**

кандидат юридических наук, Управление Судебного департамента в Московской области, администратор Звенигородского городского суда
gans777@inbox.ru
143180, Россия, Московская обл., г. Звенигород, ул. Почтовая, д. 51



**Людмила Борисовна
ПРОСКУРЯКОВА,**

доктор педагогических наук, доцент, директор Звенигородского учебного корпуса Одинцовского филиала Международного юридического института
znokdir@mail.ru
143180, Россия, Московская обл., Одинцовский р-н, д. Новошихово, уч. 1, стр. 5

© А. С. Огиенко,
Л. Б. Проскурякова, 2021

A. S. OGIENKO,

*Administrator, Zvenigorod City Court of the Departments of the Judicial Department
in the Moscow Region,
Cand. Sci. (Law)*

gans777@inbox.ru

51, ul. Pochtovaya, Moscow Region, Russia, 143180

L. B. PROSKURYAKOVA,

*Director, Zvenigorod Educational Building Odintsovo
Branch International Law Institute,
Dr. Sci. (Pedagogy), Associate Professor*

znokdir@mail.ru

1/5, Odintsovo district, v. Novoshikhovo, Moscow Region, Russia, 143180

FEATURES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL COERCION IN THE MIGRATION SPHERE

Abstract. The article examines the features of administrative and legal coercion in the field of migration. It provides an analysis of regulatory legal acts in which the function of migration control is assigned to the internal affairs bodies and measures to prevent and reduce uncontrolled migration are determined. A special place is occupied by the directions of improving public administration in the field of migration policy.

Analysis of constant changes in the legal status of "migration" units, when they then raised their status to a federal service, first subordinate to the Ministry of Internal Affairs of Russia, then to an independent federal service subordinate to the Government of the Russian Federation, then they returned to the Ministry of Internal Affairs of Russia, but now to the level the usual structural divisions of the ministry showed that these decisions were erroneous. The abolition of the Federal Migration Service in 2016 and the transfer of its functions to the Ministry of Internal Affairs of Russia entailed fundamental institutional changes, which reflects a stable pattern in the prevalence of administrative and legal coercion measures in public administration, does not contribute to an increase in the efficiency of public administration in the field of migration, complicates problems of implementing the functions of social adaptation and integration of migrants, which the Ministry of Internal Affairs of Russia is unable to effectively implement.

Keywords: *migration policy, migration, administrative coercion, federal service in the field of migration, internal affairs bodies, management in the field of migration, Concept of migration policy.*

Принудительные меры сегодня образуют весомую составляющую миграционной политики Российского государства. Поэтому именно на их реализацию во многом направлены цели данной политики. Основная часть означенных мер представлена мерами административно-правового принуждения.

Отличительная черта государственно-управленческой деятельности в сфере миграции заключается в том, что в весьма продолжительный период времени реализация данной деятельности в современной России входила в компетенцию органов внутренних дел.

Данная черта, с одной стороны, объективно детерминирована тем фактом, что контроль за процессами в области миграции возложен на органы внутренних дел. Например, они регистрируют граждан как по месту жительства, так и по месту пребывания, а также выдают российским гражданам паспорта.

С другой стороны, включение функций по контролю за миграционными потоками в полномочия органов внутренних дел не предусматривает того, что трудовая миграция в Российском государстве теснейшим образом переплетена с его экономическим развитием, в связи с чем ее регулирование должно также осуществляться федеральными органами исполнительной власти, ответственными за рост экономики.

Представляется бесспорным, что имеющееся состояние дел было обусловлено историческим заострением общественного и государственного внимания на проблемах контроля за миграционными процессами и борьбе с нелегальной миграцией. Так, одним из первых правовых актов государственного управления, вверивших анализируемую функцию МВД России, явилось постановление Правительства РФ от 8 сентября 1994 г. № 1201 «О мерах по предупреждению и сокращению внешней неконтролируемой миграции»¹.

Несколько позднее, по прошествии 7 лет, были приняты указы Президента РФ от 16 ноября 2001 г. № 1230 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»², а также от 23 февраля 2002 г. № 232 «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики»³. Указанными административными актами прочие функции в миграционной сфере были отнесены к компетенции МВД России.

Важно подчеркнуть, что концентрация функций по управлению миграцией в сфере ответственности ведомства с сугубо полицейским назначением не отвечало экономической необходимости в привлечении рабочих рук из других стран.

Ввиду вышесказанного в 2012 г. вышестоящим над ФМС России ведомством стало не МВД России, а Правительство России⁴. Но за сравнительно короткий срок деятельности (4 года) ФМС России как независимый орган власти не сумела преодолеть важнейшие проблемы в области миграционных отношений. Главным образом это замечание относится к соответствующей нормативно-правовой базе, которая не была обновлена в достаточной степени, но претерпела множественные корректировки, которые, в свою очередь, дезорганизовали внутреннюю стройность административных актов.

На сегодняшний момент времени, спустя более чем четверть века эволюции государственного управления в сфере миграции, на первый план снова выходят

¹ СЗ РФ. 1994. № 21. Ст. 2385.

² СЗ РФ. 2001. № 43. Ст. 4071.

³ СЗ РФ. 2002. № 8. Ст. 813.

⁴ СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2754.



рекомендации по сосредоточению всех «миграционных» функций в компетенции одного, отдельного органа.

Например, в соответствии с Указом Президента РФ от 24 августа 2017 г. № 399 Федеральное агентство по делам национальностей (ФАДН России) обладает полномочиями как в сфере подготовки и осуществления миграционной политики, так и в области ее нормативно-правовой регламентации⁵.

На наш взгляд, в сегодняшней России имеется насущная необходимость в дальнейшем становлении управления миграционными отношениями со стороны государства. Важным условием такого становления следует назвать структурно-юридическую дифференциацию данного функционального вектора в исполнительной ветви государственной власти.

МВД России, из века в век обеспечивающее и охраняющее общественную безопасность и общественный порядок, защищающее отечественный правопорядок в целом, в соответствии со своими ведомственными позициями при осуществлении функций в сфере миграционных процессов главным образом будет концентрировать внимание на контроле за этими процессами и усилении мер по борьбе с нелегальной миграцией.

В регулировании миграционных отношений жизненно необходима система сдержек и противовесов. Краеугольные камни такого регулирования представлены, с одной стороны, стимулированием миграции, а с другой — контролем за ней, выдворением иностранных граждан, совершивших нарушение отечественных законодательных норм.

Получившие широкий резонанс массовые выступления граждан, причиной которых стали межэтнические противоречия (речь идет о событиях на Манежной площади⁶ и в Ростове-на-Дону⁷ в 2010 г., в районе Бирюлёво Западное в 2013 г.⁸ и др.), лишний раз подчеркивают сложности, обусловленные негативными аспектами взаимодействия «коренных» и иностранных граждан.

В странах Западной Европы, как известно, в миграционной сфере применяется подход, получивший название мультикультурализма. Однако сегодня он вызывает все более и более ожесточенную критику⁹.

Ввиду этого борьбу с миграционными правонарушениями следует считать одним из элементов в общей системе мер, целью которых является максимально продуктивная реализация миграционной политики. В рамках данной системы становится совершенно очевидной необходимость интеграции и адаптации иностранных граждан в российское общество.

В современных научных исследованиях, посвященных осмыслению демографических «трудностей» Российского государства, утверждается, что в отечественном общественно-политическом сознании, как и в некоторых иных социумах, принимающих иностранных граждан, не ослабевает внимание к рискам, обусловленным миграционными процессами, — общественным трениям, напряжениям и

⁵ СЗ РФ. 2017. № 35. Ст. 5335.

⁶ URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Беспорядки_на_Манежной_площади_\(2010\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/Беспорядки_на_Манежной_площади_(2010)).

⁷ URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Смерть_Максима_Сычева.

⁸ URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Беспорядки_в_Бирюлево_Западном.

⁹ См., например: *Саррацин Т.* Германия: самоликвидация / пер. с нем. М., 2012. 400 с.

конфликтам, деструкции национально-культурной идентичности принимающего общества и т.п. Данные проблемы, вне всякого сомнения, имеют место, однако детерминируются они не какими-либо нативными свойствами мигрантов, а исключительно их частичной интегрированностью с коренным населением. Следовательно, ключевой вызов для России в рассматриваемой сфере — интеграция мигрантов в сложившийся в нашей стране социум¹⁰.

Концепция миграционной политики, принятая в 2018 г., констатирует важность создания оптимальных факторов для переезда в Россию иностранных граждан, которые обладают желанием и возможностями «влиться» в систему добропорядочного взаимодействия между гражданами и занять полноправное место в обществе.

Иначе говоря, в данной Концепции предлагается фокусировать внимание не на тех лицах, которые приехали в Россию на временные заработки, а на лицах, которые имеют возможность и желание быть членами российского общества.

Впрочем, в той же Концепции декларируется, что при соблюдении разумного баланса частных и публичных интересов нужно сохранять открытость России и для тех лиц, которые не намереваются оставаться в стране на долгое время и растить здесь своих детей и не желают полностью интегрироваться в российское общество, однако считают Россию страной с достаточными условиями для реализации своих экономических, социальных и культурных запросов, готовы соблюдать российское законодательство, бережно относиться к природным ресурсам страны, национально-историческим и общекультурным традициям, чтить разнородность и многоликость Российского государства.

В данной формулировке озвучены основные требования к иностранным гражданам, которые не преследуют цели интеграции в российское общество. В современной же концепции первенство отдается такой миграционной обстановке, которая способствовала бы преодолению задач в области демографического, пространственного и социально-экономического развития страны.

Следовательно, в эволюции государственно-управленческой деятельности по контролю за миграционными потоками все более явно вырисовывается предельно взвешенный в сфере баланса интересов в области безопасности и интересов в области экономики подход.

Изучение миграционного законодательства приводит к следующему выводу: юридические нормы, регламентирующие миграционную политику, прописаны фрагментарно. Главным образом означенные нормы регулируют вопросы миграционного учета и контроля, а также регистрации иностранных граждан.

Так, соответствующие предписания правового характера включают в себя главы III и V Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». В отношении же миграционного учета общеобязательные предписания конкретизируются в отдельном правовом акте — Федеральном законе от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

¹⁰ Вишневецкий А. Г. и др. Демографические вызовы России. Часть третья — миграция // Демоскоп Weekly. 2017. № 753–754. С. 1–10..



Вместе с тем приведенные положения не распространяются на всю систему государственного управления миграционными процессами. В существующие нормативные правовые акты по-прежнему не внесены нормы, регламентирующие государственное управление такими процессами, как интеграция и адаптация «приезжих» граждан в сложившееся в Российской Федерации общество.

Для заполнения означенных лакун по поручению Президента России и был подготовлен проект федерального закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹¹.

Полагаем уместным более подробно осветить новеллы правового регулирования, получившие воплощение в названном проекте федерального закона.

1. Рассматриваемый проект актуализирует такие публично-правовые дефициты, как государственная политика в сфере культурной и социальной адаптации мигрантов и государственная политика в сфере социальной и культурной интеграции мигрантов.

Соответственно, эволюция государственной миграционной политики выходит на качественно новый уровень, характеризующийся разграничением и конкретизацией разных направлений государственного управления в области миграции.

2. Как уточняется в анализируемом законопроекте, функционирование публичной власти в области адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации осуществляется с учетом отличительных характеристик национальной, экономической, социально-культурной и иной обстановки в России¹².

Таким образом, рекомендуется законодательно дифференцировать государственную миграционную политику применительно к специфике каждого субъекта РФ. Данное предложение, по нашему мнению, давно стоит на повестке дня и потому является весьма злободневным.

3. В связи с принятием проекта федерального закона важной задачей станет оценка продуктивности политики по интеграции и адаптации иностранных граждан.

По мнению законодателя, интеграция есть куда более глубокий и сложный процесс по освоению отечественной культуры и социальных норм, который осуществляется уже после процесса адаптации. Думается, впрочем, что каждый из этих терминов в той трактовке, которую им придает законодатель, является мало пригодным для качественного целеполагания и оценки эффективности государственной миграционной политики.

То, как в проекте федерального закона определены задачи социально-культурной интеграции и адаптации мигрантов, равным образом нельзя считать удовлетворительным. Дело в том, что как адаптация, так и интеграция оказываются сведенными к образовательным и социальным услугам иностранным гражданам, а также предоставлению им врачебной помощи. Но, по нашему мнению, данные задачи не отражают подлинного значения столь важной для отечественного социума системы социально-культурной интеграции и адаптации мигрантов.

¹¹ Поручение Президента Российской Федерации от 4 декабря 2016 г. № Пр-2338 // URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/53412>.

¹² URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=72909>.

Представляется, что это значение выражается в том, чтобы мигранты соблюдали все нормы российского социума — как социальные в целом, так и сугубо юридические в частности, а также в том, чтобы обеспечить для такого соблюдения подобающую обстановку. А для того, чтобы оценить, насколько успешными являются адаптация и интеграция, необходимо будет как выявить количество нарушений указанных норм мигрантами, так и проанализировать состояние тех условий, в которых они вынуждены существовать.

По замыслу авторов законопроекта, адаптировать и интегрировать иностранных граждан в российское общество будут некоммерческие организации, которым для этих целей будут передаваться денежные средства в форме грантов из государственного бюджета через соответствующие программные мероприятия. При этом вопрос об оценке эффективности использования данных средств остается открытым, так как ответа на этот вопрос, на наш взгляд, в проекте федерального закона не приводится.

Любопытно также и то, что обсуждаемой функцией, согласно проекту, не обладают ни федеральные органы исполнительной власти, ни региональные органы государственной власти. Претворение в жизнь данной функции оказывается частью компетенции органов местного самоуправления и названных ранее некоммерческих организаций.

Следовательно, предписания проекта федерального закона, касающиеся социально-культурной интеграции и адаптации мигрантов в России, нельзя оценить как достаточные для эффективной реализации государственной миграционной политики ввиду того, что они не дают понять цели и конечные результаты указанного направления. Однако то, что проект федерального закона подготавливался в ФАДН России, свидетельствует об уровне осмысления сотрудниками ФАДН России своей миссии в рассматриваемой области.

Думается, что такими результатами могли бы быть статистические обобщения числа правонарушений, совершаемых мигрантами, а также сведения мониторинга (опроса) отношения к таким правонарушениям как среди самих мигрантов, так и среди местного населения. Данные результаты можно было бы обозначить в проекте федерального закона.

Централизация юридического регулирования миграционных процессов представляет собой еще одну немаловажную черту государственной миграционной политики. Несмотря на то, в ст. 71—73 и 132 Конституции России ничего не говорится о вопросах, связанных с миграционными процессами, толкование предписаний, содержащихся в этих статьях, дает право относить указанные вопросы к ведению Российской Федерации.

Отдельные ученые с учетом зарубежного опыта утверждают о неминемости децентрализации данного регулирования. Один из сторонников этой позиции — Р. Р. Хабибулин полагает, что на отдельных территориях (таких, где наиболее остро ощущается потребность в рабочей силе) следует предоставить полномочия по правовому регулированию миграции органам местного самоуправления, что в целом могло бы обеспечить конкуренцию между регионами и привести к позитивным экономическим сдвигам¹³.

¹³ Хабибулин Р. Р. Модели правового регулирования миграции в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 3. С. 87—95.



По нашему мнению, разграничение моделей правового управления миграцией на разных территориях требуется потому, что эти территории имеют неодинаковое текущее состояние и разные темпы развития. Оптимальным здесь представляется использование программного подхода, предусматривающего, что отдельные области будут самостоятельно готовить программы по мобилизации мигрантов в областную экономику.

Одним из наиболее важных признаков мер административного принуждения в сфере миграции следует назвать характер используемых мер. В современных работах утверждается, что ограничение прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц образует сущностное свойство рассматриваемого метода государственного управления¹⁴.

Вместе с тем лакуны и недостатки технико-юридических приемов в миграционном законодательстве создают почву для обширного использования административного усмотрения в общественных отношениях, связанных с миграционными процессами.

Положения о неразрешении въезда в Россию иностранным гражданам содержатся в Федеральном законе от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». В статье 26 данного Закона сформулированы основания, по которым иностранному гражданину может быть не разрешен въезд, т.е. содержащаяся в ней правовая норма носит диспозитивный характер. В статье 27 Закона № 114-ФЗ определен перечень оснований, при обнаружении которых иностранному гражданину не разрешается въезд. Данные основания, напротив, являются императивными, так как при их наличии въезд иностранному гражданину не разрешается однозначно. Наконец, в ст. 28 данного Закона закреплена диспозитивная норма, которая устанавливает основания, по которым иностранным гражданам может быть ограничен выезд из России.

Важно подчеркнуть, что рассмотренные положения не конкретизируют, какой именно субъект вправе реализовывать указанные диспозитивные нормы, т.е. по усмотрению кого используются ограничительные меры в отношении мигрантов. Данная особенность — важный недостаток современного законодательства.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Огиенко А. С.* Полномочия субъектов Российской Федерации по противодействию правонарушениям в сфере иммиграционных отношений // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 6. — С. 200—207.
2. *Надинова А. К.* Трудовая миграция и новые подходы к регламентации труда иностранных работников // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2017. — № 10. — С. 199—206.

¹⁴ См.: *Мельников В. А.* Административное принуждение: анализ подходов к определению и его основных черт // Полицейское право. Научно-практический журнал. 2005. № 1 (1). С. 32; *Максимов И. В.* Указ. соч. С. 17—18.