



**Екатерина Алексеевна
ЛЕБЕДЕВА,**
заместитель
заведующего кафедрой
административного права
и процесса Университета
имени О.Е. Кутафина
(МГЮА),
кандидат юридических
наук, доцент
adv.lebedeva@gmail.com
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Административно-правовые механизмы обеспечения безопасности миграционных процессов

Аннотация. В статье нашли отражение современные вызовы и угрозы, с которыми сталкивается Российская Федерация при осуществлении миграционных процессов. Автором проводится анализ наиболее острых угроз, возникающих в сфере миграции, исследованы причины их возникновения. Особое внимание уделяется характеристике основных мер, которые предпринимаются государством для борьбы с вызовами и угрозами, связанными с миграционным учетом, дактилоскопической регистрацией иностранных граждан. В статье уделено значительное внимание использованию цифровых технологий в сфере миграции. Рассматриваются также законодательные инициативы, которые могут стать эффективным средством для борьбы с угрозами в миграционных отношениях, перспективы применения механизмов довъездной подготовки иностранных граждан и их организованного набора. По результатам исследования делается вывод о необходимости проведения взвешенной миграционной политики и соблюдения баланса при применении мер принуждения и стимулирования в государственном регулировании миграционных процессов.

Ключевые слова: национальная безопасность, миграционные процессы, вызовы, угрозы, миграционный учет, дактилоскопическая регистрация, цифровизация, довъездная подготовка, меры административного принуждения.

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.117.5.192-198

Ekaterina A. LEBEDEVA,

Deputy head of the Department of Administrative Law and Procedure
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Cand. Sci. (Law), docent
adv.lebedeva@gmail.com
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Administrative and legal mechanisms of ensuring the safety of migration processes

Abstract. The article reflects the current challenges and threats faced by the Russian Federation in the implementation of migration processes. The author analyzes the most acute threats arising in the field of migration, and examines the causes of their occurrence. The author pays special attention to the characteristics of the main measures taken by the state to combat

such challenges and threats, which include migration registration, fingerprint registration of foreign citizens. The article pays considerable attention to the use of digital technologies in the field of migration. Legislative initiatives that can become an effective means to combat threats in migration relations, prospects for the use of mechanisms for pre-entry training of foreign citizens and their organized recruitment are also being considered. According to the results of the study, it is concluded that it is necessary to conduct a balanced migration policy and maintain a balance when applying coercive and incentive measures in state regulation of migration processes.

Keywords: national security, migration processes, challenges, threats, migration registration, fingerprint registration, digitalization, pre-serious training, administrative enforcement measures.

Российская Федерация является многонациональной страной, в которой непрерывно идут различные миграционные процессы, которые носят как национальный, так и наднациональный характер и связаны с пересечением как внешних, так и внутренних административно-территориальных границ.

Миграционные процессы представляют собой совокупность действий отдельных людей, семей, организованных или стихийно объединенных общей целью групп, связанных с их перемещением и нахождением на новом месте пребывания или жительства, включая процедуры их адаптации и интеграции, а также с осуществлением трудовой деятельности. Зачастую эти процессы протекают разрозненно и волнообразно.

В миграционных процессах сталкиваются противоречивые интересы самих мигрантов, жителей регионов-доноров и регионов-реципиентов, властей и даже государств, непосредственно не участвующих в этих процессах, когда, например, мигранты выбирают соседние страны, способствуя их экономическому развитию.

Россия в настоящее время сталкивается с целым рядом рисков и угроз, связанных с миграционными процессами. К их числу относятся и массовый поток беженцев, и межэтнические, расовые конфликты, и преступность мигрантов, и международный терроризм.

В большей степени это связано именно с внешней миграцией. Большинство иммигрантов прибывают из стран постсоветского пространства. Преимущественно это граждане Узбекистана, Таджикистана, Киргизии. Они составляют основную массу трудовых мигрантов.

В 2023 г. в Российскую Федерацию въехало около 12 млн иностранцев, выехало — 10,8 млн. На конец года по официальным данным в России находилось около 6 млн иностранных граждан. Это официальные данные. Понятно, что неофициально их гораздо больше. И это не считая тех, кто уже получил российское гражданство.

Предпосылки проблем, связанных с миграционными процессами, прежде всего, конечно, связаны с глобальным экономическим кризисом.

Еще в 2008 г. В. Зорькин писал о том, что мировой финансово-экономический кризис крайне негативно скажется на развитии всех новых вызовов и угроз. Прогнозируется гиперувеличение потоков незаконных мигрантов из стран



Африки в Европу. Ведь в результате кризиса под угрозой полного прекращения оказались гуманитарные программы продовольственной и медицинской помощи голодающим и жертвам региональных конфликтов. Там, где растет нелегальная миграция, всегда увеличивается торговля людьми. Причем в условиях кризиса этот процесс может проходить в самых бесчеловечных формах.

Кризис будет способствовать обострению всех территориальных, межэтнических, межконфессиональных конфликтов в регионах, где катастрофически не хватает продовольствия и пресной воды. Следствием кризиса будет рост преступности в странах ЕС и СНГ и в США¹.

По данным Министерства внутренних дел РФ, за 11 месяцев 2023 г. количество преступлений, совершенных иностранцами (лицами без гражданства), составило 36,6 тыс., из которых примерно 83 % совершили граждане стран СНГ².

Наличие значительного количества иностранных граждан, и прежде всего в таких местах их преимущественного экономического притяжения, как Москва и Московская область, Санкт-Петербург, Ленинградская область и Краснодар, вызывает серьезный нарастающий негатив в российском обществе, тем более что большинство иммигрантов, к сожалению, не хотят интегрироваться в российское общество, не знают русского языка, живут по своим устоям, нормам и обычаям, зачастую пытаются навязывать свои традиции и правила коренным жителям. Именно в этом основная причина межнационального непонимания и социальной напряженности на территории России.

Таким иммигрантам свойственны особые личностные характеристики. Исследование особенностей личности правонарушителей-мигрантов показало, что они отличаются от законопослушных граждан более высоким уровнем импульсивности, т.е. склонностью действовать по первому побуждению, и агрессивностью, что сочетается у них с высокой чувствительностью и ранимостью в межличностных взаимоотношениях. Из-за этого они чаще применяют насилие в различных конфликтах. Они хуже усвоили требования правовых и нравственных норм, больше отчуждены от общества и его ценностей, от малых социальных групп, у них плохая социальная приспособляемость. Поэтому такие лица испытывают сложности при попытках адаптироваться³.

Сложившаяся ситуация имеет двойственные негативные последствия. С одной стороны, в уязвимом положении оказывается сам мигрант, с другой — это влечет угрозы для нормальной жизнедеятельности коренного населения.

Президент РФ в интервью журналисту Дмитрию Киселеву 13 марта 2024 г. обозначил ряд проблем, связанных с миграционной политикой. В частности, он отметил, что миграционная политика является важным инструментом экономики и необходимо работать с иммигрантами еще до момента их приезда в Россию,

¹ Зорькин В. Глобальный кризис, право и права человека // Россия в глобальной политике. 2009. № 1. С. 71.

² Новостная сводка РБК об уровне преступности среди мигрантов в России // URL: <https://www.rbc.ru/economics/10/02/2024/65c4dd649a794779c7f85100> (дата обращения: 16.03.2024).

³ Торолчанин С. В. Особенности личности преступника мигранта // URL: <http://conf.omua.ru/content/osobennosti-lichnosti-prestupnika-migranta> (дата обращения: 16.03.2024).

в том числе продвигать изучение русского языка, национальных традиций, культуры и т.д. Президент указал на необходимость интеграции иммигрантов в российское общество естественным образом, чтобы они соблюдали наши традиции, законы РФ, сделал акцент на важности соблюдения ими санитарных норм.

Кроме того, столкнувшись с дефицитом рабочей силы, российские предприниматели должны повышать производительность труда путем внедрения современной техники и подготовки квалифицированных кадров. И, конечно, глава государства подчеркнул, что обеспечение безопасности граждан Российской Федерации должно быть на первом месте⁴.

Для государства, с учетом его национальных интересов, целесообразно привлекать прежде всего квалифицированную рабочую силу. В связи с этим актуален вопрос о развитии зарубежной инфраструктуры для доиммиграционной подготовки иностранных граждан — до их приезда в Российскую Федерацию.

Иностранный гражданин, въезжающий в Россию с целью осуществления трудовой деятельности, должен владеть русским языком и основами российского законодательства, понимать ключевые ценности и традиции на том уровне, на каком это необходимо для его нормального существования и труда в стране. Для этого Российская Федерация планирует открывать центры, в которых будут проводиться довыездная подготовка и организованный набор мигрантов. Пока планируется открывать такие центры в Киргизии, Таджикистане, Узбекистане.

Механизм довыездного набора уже испытан в рамках пилотного проекта по привлечению граждан Республики Узбекистан к деятельности в сфере строительства и агропромышленного комплекса. На территории Республики Узбекистан работают сотрудники Федерального медико-биологического агентства, паспортно-визового центра МВД России, подведомственного Правительству Москвы миграционного центра, а также сотрудники Российского университета дружбы народов, которые занимаются приемом экзамена на знание русского языка.

В таких центрах предполагается создание широкого спектра коммуникативных и административно-организационных сервисов по предоставлению услуг, включая прохождение собеседований с будущими работодателями, заключение трудового договора в электронном виде, регистрацию в качестве самозанятых граждан ЕАЭС, уплату налога на доходы физических лиц, оплату таких услуг, как страхование по полису ДМС и др.

Помимо создания центров доиммиграционной подготовки, эффективными мерами обеспечения безопасности миграционных процессов являются обязательная дактилоскопическая регистрация и фотографирование всех иностранных граждан, а также их обязательное медицинское освидетельствование, которое позволяет выявить опасные инфекционные и иные заболевания и предотвратить их распространение на территории Российской Федерации.

Эффективному контролю за миграционными потоками способствует развитие цифровых технологий в сфере миграции, в частности, речь идет о постановке на миграционный учет иностранных граждан с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и

⁴ Интервью Президента Российской Федерации Владимира Путина Дмитрию Киселеву // URL: <https://www.kremlin.ru/events/president/news/73648> (дата обращения: 16.03.2024).



муниципальных услуг (функций)», создании на этом портале личного кабинета иностранного гражданина с фиксацией в нем юридически значимой информации, введении единой электронной визы.

В ближайшей перспективе предполагается внедрение единой электронной миграционной карты. Перспективным могло бы стать формирование единого реестра иностранных работников, а также работодателей, привлекающих для осуществления своей деятельности иностранных граждан.

В вопросах обеспечения национальной безопасности миграционных процессов заслуживает особого внимания деятельность диаспор и общин по адаптации и интеграции прибывающих мигрантов, которая должна способствовать сохранению мира и стабильности в обществе. Однако на практике ситуация складывается иначе. Мигранты объединяются в диаспоры; те, в свою очередь, начинают активно отстаивать свои экономические интересы, вытеснять с рабочих мест местное население. Кроме того, многие общественные организации, в том числе созданные и диаспорами, под видом организации культурных и просветительских мероприятий в целях интеграции иммигрантов получают бюджетные средства, которые потом расходуются далеко не на нужды интеграции и адаптации мигрантов.

Российская Федерация в целях соблюдения своих государственных интересов обладает правом удаления иностранных граждан, незаконно находящихся в стране и создающих угрозу ее национальной безопасности.

В законодательстве РФ используются три вида принудительного перемещения либо выезда из Российской Федерации иностранных граждан: административное выдворение, депортация и реадмиссия. Административное выдворение, в отличие от двух других указанных мер, является административным наказанием, применяемым исключительно за совершение административных правонарушений.

Рeadмиссия по общему правилу — это процедура приема государством обратно на свою территорию граждан, а в некоторых случаях и иностранных граждан, которые подлежат депортации из другого государства в соответствии с условиями международного договора.

Термин «депортация» понимается в федеральном законодательстве как принудительное перемещение иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего нахождения в Российской Федерации.

В настоящее время широко обсуждается проект федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства», который разработан в МВД России. Данный законопроект, по идее разработчиков, должен объединить в себе положения действующих в настоящее время федеральных законов «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», «О миграционном учете иностранных граждан».

Данным законопроектом предлагается ввести новую систему мер административного принуждения в отношении иностранных граждан. Прежде всего к таким мерам планируется отнести высылку, которая будет применяться как за административные правонарушения, так и к лицам, не совершившим административных правонарушений, в целях защиты конституционно значимых ценностей.

Порядок применения высылки за совершение административного правонарушения регулируется положениями КоАП РФ, в иных случаях высылка осуществляется на основании положений, предусмотренных данным законопроектом. Высылка может быть исполнена как в добровольной, так и в принудительной форме.

К иным мерам административного принуждения, назначаемым иностранным гражданам, планируется отнести принятие решения о нежелательности въезда и пребывания в Российской Федерации, а также ограничение выезда из Российской Федерации.

В существующей системе субъектов публично-правового управления, реализующих миграционную политику, основная нагрузка ложится на органы исполнительной власти как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ. В настоящее время более 10 федеральных органов исполнительной власти участвуют в реализации миграционной политики.

В последние месяцы, и особенно активно в последние недели, обсуждается вопрос о создании нового органа отраслевого управления — федерального органа исполнительной власти в области миграции и национальной политики, который объединит в себе функции Федерального агентства по делам национальностей и Главного управления по вопросам миграции МВД России. Планируется, что он будет находиться в прямом подчинении Президента РФ.

Данная инициатива в целом несет в себе как положительные моменты, так и риски. Их соотношение неоднозначно. С одной стороны, формирование нового органа будет способствовать единообразию реализации политики и координационным связям в осуществлении регулирования миграционных процессов, тогда как наличие нескольких органов власти, занимающихся вопросами миграции, влечет за собой рассогласованность в их деятельности. С другой стороны, необходимо оценить, насколько данный новый орган будет способен в полной мере заниматься в том числе контролем за мигрантами и применением мер принуждения. Кроме того, это потребует внесения изменений в действующее законодательство, которое исходит в том числе из функционала МВД с его силовым ресурсом.

Насколько эффективными окажутся вводимые меры административного принуждения в отношении иностранных граждан — покажет время. Однако, безусловно, они должны применяться в сочетании с мерами убеждения и стимулирования законопослушного нахождения иммигрантов на территории Российской Федерации.

Важнейшей составляющей государственной функции по обеспечению национальной безопасности является предупреждение негативных тенденций, связанных с миграционными процессами, и устранение их вредных последствий.

Нисколько не умаляя значение административной ответственности в регулировании миграционных процессов, отметим, что только усилением административного принуждения как инструмента воздействия на мигрантов, без разработки комплексных подходов и механизмов управления и регулирования миграционной сферы невозможно достичь эффективной миграционной политики.

Необходимо уделять внимание и экономическим интересам Российского государства, которые в настоящее время во многом зависят от рациональной миграционной политики. Любая политика, в том числе и миграционная, влияет на права и обязанности субъектов предпринимательской деятельности и ее ограничение.



Она может вызывать отторжение и нарушить существующую относительную стабильность развития бизнес-процессов, происходящих с участием мигрантов. Поэтому необходимо взвешенное применение государством мер реагирования на вызовы и угрозы, связанные с миграционными процессами.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Зорькин В.* Глобальный кризис, право и права человека // Россия в глобальной политике. — 2009. — № 1. — С. 70—77.
2. Интервью Президента Российской Федерации Владимира Путина Дмитрию Киселеву // URL: <https://www.kremlin.ru/events/president/news/73648> (дата обращения: 16.03.2024).
3. Миграционная правовая политика России: тенденции и пути развития : монография / отв. ред. Л. В. Андриченко ; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. — М. : Норма ; Инфра-М, 2024.
4. Новостная сводка РБК об уровне преступности среди мигрантов в России // URL: <https://www.rbc.ru/economics/10/02/2024/65c4dd649a794779c7f85100> (дата обращения: 16.03.2024).
5. *Торопчанин С. В.* Особенности личности преступника мигранта // URL: <http://conf.omua.ru/content/osobennosti-lichnosti-prestupnika-migranta> (дата обращения: 16.03.2024).