

**«РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ПРАВОСУДИЯ»  
КРЫМСКИЙ ФИЛИАЛ**

**НОМИНАЦИЯ: СОЦИАЛЬНЫЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ НАУКИ**

**НАУЧНАЯ РАБОТА**

**НА СОИСКАНИЕ ПРЕМИИ**

**ГОСУДАРСТВЕННОГО СОВЕТА РЕСПУБЛИКИ КРЫМ**

**СТУДЕНТАМ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

**«ЗА НАУЧНЫЕ ДОСТИЖЕНИЯ В СФЕРЕ ПРИОРИТЕТНЫХ  
НАПРАВЛЕНИЙ РАЗВИТИЯ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ В 2022 г.»**

**На тему: «КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПРОБЛЕМ  
УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ  
МИГРАЦИОННОГО УЧЕТА В РЕСПУБЛИКЕ КРЫМ В УСЛОВИЯХ  
ЦИФРОВИЗАЦИИ»**

**Автор проекта:**

Ковалишина Ксения Викторовна,  
Студентка 4 курса 42 группы

**Научный руководитель:**

Евсикова Елена Витальевна,  
доцент кафедры административного и  
финансового права, к.ю.н., доцент,  
Заслуженный юрист Республики Крым

**Место выполнения работы:**

Федеральное государственное  
бюджетное образовательное  
учреждение высшего образования  
«Российский государственный  
университет правосудия»  
Крымский филиал

**Симферополь, 2022г.**

## Оглавление

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	3
<b>ГЛАВА 1. Теоретико-правовые основы системы миграционного учета в Российской Федерации и Республике Крым</b> .....	9
<b>1.1 Историко-правовые предпосылки формирования системы миграционного учета в Российской Федерации и Республике Крым на основе миграционных процессов</b> .....	9
<b>1.2 Современное законодательное регулирование миграционных процессов и миграционного учета в Российской Федерации</b> .....	39
<b>1.3 Понятие, сущность и содержание системы миграционного учета</b> ..	45
<b>1.4. Трудовая миграция в системе правоотношений миграционного учета</b> .....	53
<b>ГЛАВА 2 ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ СИСТЕМЫ МИГРАЦИОННОГО УЧЕТА И ПУТИ ЕГО УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ</b> .....	56
<b>2.1 Миграционный учет как функция государства: правовые формы и средства реализации</b> .....	57
<b>2.2 Субъекты миграционного учета и их полномочия</b> .....	63
<b>2.3 Особенности правового статуса мигрантов в Российской Федерации</b> .....	75
<b>2.4 Проблемы обеспечения конституционных прав и свобод граждан при осуществлении миграционного учёта</b> .....	84
<b>ГЛАВА 3 СИСТЕМА МИГРАЦИОННОГО УЧЕТА КАК ОСНОВА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ МИГРАЦИОННЫМ ПРАВОНАРУШЕНИЯМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКЕ КРЫМ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ</b> .....	97
<b>3.1 Система миграционных правонарушений и их классификация</b> .....	97
<b>3.2 Проблемы применения законодательства об административной и уголовной ответственности в сфере миграции</b> .....	107
<b>3.3 Анализ административно-деликтной и криминогенной ситуации в сфере миграционных правонарушений на территории Российской Федерации и Республики Крым</b> .....	116
<b>ГЛАВА 4 ПУТИ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ СИСТЕМЫ МИГРАЦИОННОГО</b>	

<b>УЧЕТА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКЕ КРЫМ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ.....</b>	<b>121</b>
<b>Заключение .....</b>	<b>124</b>
<b>Список литературы.....</b>	<b>133</b>

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность исследования:** в последние годы проблемы урегулирования миграционных правоотношений и привлечение к ответственности за совершение миграционных правонарушений приобрели особую значимость и актуальность, что, в том числе, обусловлено процессами всеобщей глобализации и возрастания миграционных потоков. Так, Российская Федерация более 20 лет занимает лидирующие позиции в списке государств, обладающих наибольшей численностью мигрантов. Помимо положительных последствий данного явления, можно выделить также и негативные.

Так, ежегодно фиксируется увеличение количества фактов привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к административной ответственности, в том числе и за нарушение правил пребывания на территории Российской Федерации.

К сожалению, прилагаемые государством меры зачастую оказываются неэффективными, несовершенство существующей системы миграционного учёта, некоторая «оторванность» от современных реалий также обуславливает необходимость усовершенствования данной сферы, что в условиях всеобщей цифровизации и ориентации на достижение «цифровой зрелости» остро стоит на повестке дня и требует кардинальных и основательных мер по усовершенствованию.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся в сфере миграционного учёта в Российской Федерации в условиях цифровизации.

**Предмет исследования** составляет совокупность нормативно-правовых актов, направленных на регламентацию миграционных правоотношений и миграционного учёта на международном уровне, в зарубежных странах и в Российской Федерации.

**Целью данного исследования** состоит в проведение комплексного научного исследования в сфере миграционного учёта Российской Федерации

и Республике Крым в условиях цифровизации, выявление соответствующих правовых проблем и пробелов.

**Для достижения данной цели поставлены следующие задачи:**

- изучить историко-правовые предпосылки формирования системы миграционного учета в Российской Федерации и Республике Крым на основе миграционных процессов;
- проанализировать современное законодательное регулирование миграционных процессов и миграционного учета в Российской Федерации;
- раскрыть понятие, сущность и содержание системы миграционного учета;
- исследовать трудовую миграцию в системе правоотношений миграционного учета;
- изучить миграционный учет как функцию государства с точки зрения правовых форм и средств реализации;
- раскрыть понятие «субъекты миграционного учета» и их полномочия, особенности правового статуса мигрантов в Российской Федерации;
- выявить проблемы обеспечения конституционных прав при осуществлении миграционного учета;
- изучить систему миграционных правонарушений и преступлений, провести их классификацию;
- описать проблемы применения законодательства об административной и уголовной ответственности в сфере миграции;
- провести анализ административно-деликтной и криминогенной ситуации в сфере миграционных правонарушений на территории Российской Федерации и Республики Крым;
- исследовать особенности административно-правового регулирования деятельности по противодействию совершения миграционных правонарушений в Республике Крым

- сформулировать предложения по усовершенствованию законодательства в сфере осуществления миграционного учета в условиях цифровизации.

**Нормативно-правовую базу исследования составили:** Конституция Российской Федерации, Уголовный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Жилищный кодекс Российской Федерации, Семейный Кодекс Российской Федерации, федеральные законы «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», Закон РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», подзаконные нормативные правовые акты РФ и др.

**Структура работы** обусловлена целью и задачами заявленного исследования. Состоит из введения, четырёх разделов, заключения и списка использованной литературы.

Во введении обосновывается актуальность выбранной темы, оценивается степень разработанности проблемы, определяются цели и задачи работы, формулируется объект и предмет исследования.

В первой главе «Теоретико-правовые основы системы миграционного учета в Российской Федерации и Республике Крым», которые раскрывают историко-правовые предпосылки формирования системы миграционного учета в Российской Федерации и Республике Крым, а также понятие, сущность, содержание, нормативно-правовое регулирование миграционного учета, особенности трудовой миграции в системе миграционного учета.

Во второй главе «Правовые основы механизма реализации системы миграционного учета и пути его усовершенствования в условиях цифровизации» проводится анализ миграционного учета как функции государства, раскрываются субъекты миграционного учета, а также

особенности административно-правового статуса мигрантов и проблемы обеспечения их конституционных прав при реализации миграционного учета.

В третьей главе «Система миграционного учета как основа противодействия миграционным правонарушениям в Российской Федерации и Республике Крым» раскрывается система миграционных правонарушений и проводится их классификация, анализируется административно-деликтная и криминогенная ситуация в сфере миграционных правоотношений и особенности противодействия правонарушениям и преступлениям в миграционной сфере.

В четвёртой главе «Пути усовершенствования правового регулирования и реализации системы миграционного учета в Российской Федерации и Республике Крым в условиях цифровизации» на основе проведенного анализа и выявленных теоретических и законодательных коллизий и пробелов и практических проблем выводятся собственные предложения по усовершенствованию правового регулирования и реализации системы миграционного учета в Российской Федерации и Республике Крым.

Заключение включает в себя выводы и предложения, в которых сформулированы основные теоретические и практические результаты исследования.

Научная новизна работы состоит в том, что впервые в рамках научного исследования проанализированы теоретические и правовые особенности формирования и развития системы миграционного учета в Российской Федерации и Республике Крым, раскрыты понятие, сущность, содержание, нормативно-правовое урегулирование системы миграционного учета в Республике Крым, субъекты миграционного учета, особенности правового статуса мигрантов и реализации конституционных прав при осуществлении миграционного учета, проанализированы административно-деликтная и криминогенная ситуация в сфере миграции в российской Федерации и Республике Крым, проведена оценка эффективности реализации законодательства Российской Федерации в сфере миграционного учета,

выявлены основные практические проблемы, выработаны основные направления его усовершенствования с учетом особенностей крымского региона и развитием общественных отношений, подлежащих законодательному урегулированию.

Практическая значимость проведенного исследования состоит в том, что результаты данного исследования могут быть использованы в практической деятельности органов государственной власти, правоохранительных органов, учреждений системы образования и науки Российской Федерации и Республики Крым; в учебном процессе высших учебных заведений Республики Крым – при проведении лекционных, семинарских и практических занятий со студентами, курсантами, слушателями по учебным дисциплинам: «Административное право», «Миграционное право», «Актуальные проблемы отдельных отраслей права», а также в рамках практикумов и других специальных курсов.

Результаты исследования отражены в следующих научных работах:

1. Ковалишина К.В., Евсикова Е.В., Буц С.Б., Кравченко Н.А. Проблемы усовершенствования нормативно-правового регулирования миграционных правоотношений в Республике Крым в условиях цифровизации / К.В. Ковалишина, Е.В. Евсикова, С.Б. Буц, Н.А. Кравченко // Евразийский юридический журнал. – 2022. - № 9 (172). - С. 134-137. (ВАК)

2. Ковалишина К.В., Евсикова Е.В. Система миграционного учета в Российской Федерации в условиях цифровизации и ее элементы / К.В. Ковалишина, Е.В. Евсикова // Евразийский юридический журнал. – 2022. - № 10 (173). – Статья принята к опубликованию, справка о принятии прилагается. (ВАК)

3. Ковалишина К.В., Евсикова Е.В. Миграционный учет в системе миграционных правоотношений: теоретический аспект / К.В. Ковалишина, Е.В. Евсикова // Евразийский юридический журнал. – 2022. - № 10 (173). – Статья принята к опубликованию, справка о принятии прилагается. (ВАК)

4. Ковалишина К.В. Особенности публично-правовой ответственности в сфере нарушения трудовой миграции / К.В. Ковалишина // Сборник статей по результатам международной научно-практической конференции «Проблемы совершенствования законодательства и правоприменительной практики»[Электронный ресурс]:(Симферополь,27-28 мая 2022 года)/ под ред. Е.В. Евсиковой, И.В. Хмиль.–Электрон. дан. – Симферополь: ИТ «АРИАЛ», 2022. –Электрон. версия. – С. 82-90. (РИНЦ)

5. Ковалишина К.В. Цифровой миграционный учет как средство противодействия правонарушениям и преступлениям в миграционной сфере / К.В. Ковалишина // Сборник статей по результатам международной научно-практической конференции «Проблемы совершенствования законодательства и правоприменительной практики»[Электронный ресурс]:(Симферополь,27-28 мая 2022 года)/ под ред. Е.В. Евсиковой, И.В. Хмиль.–Электрон. дан. – Симферополь: ИТ «АРИАЛ», 2022. –Электрон. версия. – С. 535-544.(РИНЦ)

6. Также, среди научных наработок и достижений автора, связанных с тематикой научного исследования, является апробация результатов исследования награждение дипломом I степени за победу во Всероссийском конкурсе молодежи образовательных и научных организаций на лучшую работу «Моя законотворческая инициатива» на тему: «Проект Федерального закона «О цифровой платформе учёта мигрантов в Российской Федерации»» (19.05.2022г.).

# **Глава 1. Теоретико-правовые основы системы миграционного учета в Российской Федерации и Республике Крым**

## **1.1 Историко-правовые предпосылки формирования системы миграционного учета в Российской Федерации и Республике Крым на основе миграционных процессов**

В научной литературе существует множество подходов к периодизации становления и развития системы миграционного учёта, на наш взгляд наиболее интересной представляется периодизация, предложенная Вороновым А. М. и состоящей из пяти этапов:

-первый – «рукописный» (945–1803 гг.), в это время зародилась и начала функционировать система учета населения;

- второй – «печатный» (1803–1917 гг.), свидетельствующий о дальнейшей модернизацией системы учета населения страны;

-третий – «идентификационный» (1917–1932 гг.), характеризующийся изменениями в правовом регулировании вопросов гражданства, въезда в страну и выезда из нее, обеспечения режима пребывания иностранцев;

-четвертый – «смешанный» (1932–2002 гг.), период пошагового перехода от учетов паспортной системы в виде бумажных картотек к накоплению данных учетов в электронном виде;

-пятый – «автоматизированный» (2002 г. – по настоящее время) характеризуется использованием электронных и биометрических технологий, является наиболее продуктивным в плане массового создания и внедрения автоматизированных информационных систем.<sup>1</sup>

Исторически Российское государство охватывает огромные территории на евразийском континенте, который является сосредоточением массы

---

<sup>1</sup> Воронов А. М., Столярова З. Н., Ускова А. С. Административные, правовые, организационные основы информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере миграции: учебное пособие. – М.: Академия управления МВД России, 2020. – 84 с.

народностей и культур. Такое географическое положение способствует налаживанию межгосударственных связей и отношений, которые смогли бы обеспечить экономические и политические интересы. С древнейших времен такое выгодное положение обуславливало наличие международных отношений Руси с такими крупными государствами, как Византия, Хазарский каганат, а также Арабскими царствами и Скандинавскими королевствами. Отношения с другими государствами носили разнообразный характер, от взаимовыгодной торговли и дипломатических договоров до состояния кровопролитных войн. Известно, что договоры с Византией содержали в себе положения по привлечению русских дружин к службе на территории Восточной Римской Империи, а также порядки выкупа военнопленных. Династические связи также не исключались, поэтому между представителями правящих династий заключались браки, которое, как-то предполагалось, могли в будущем упростить отношения между государствами и взаимодействовать сообща при возникновении угроз из вне. Как указывают исторические данные, Древнерусское государство было привлекательно для миграции, так как обладало хорошим геополитическим положением, население страны было терпимо и толерантно по отношению к инородцам, экономические условия также были немаловажны. Кроме того, проявлять уважение и заботу по отношению к переселенцам было выгодно для князей, так как в будущем эти иноземцы могли стать источником материальных ресурсов, и приносить пользу молодому развивающемуся государству, которое нуждалось в защите и экономической обеспеченности. Кочующие племена были одними из первых народов, которые пребывали на Русь, печенеги, половцы и хазары поступали на службу к русским князьям, одни оседали на территориях княжеств, заводили семьи и становились полноценными подданными русского государства, другие же просто принимали участие в военных походах с целью получения вознаграждения (данный факт может являться первым примером трудовой миграции). Югры, болгары, хорваты и чехи также не пренебрегали подобными

взаимовыгодными отношениями. Первые исторически зафиксированные примеры военной службы иностранцев у князей датируют X-XI веками, так в походах князя Олега на Византию участвовали хорватские и печенежские наёмники.<sup>2</sup> Помимо оседлости ещё одним примером, указывающим на серьёзные намерения иностранцев по проживанию на территории Руси, становилась постройка религиозных сооружений и храмов. Элементы привнесения родной культуры и религии являлись важным шагом для ассимиляции иностранцев. Так, к примеру, армяне, прибывшие на борьбу с полянами, построили каменную церковь на территории Киева и беспрепятственно совершали там обряды и богослужения.<sup>3</sup>

Однако наиболее востребованным поводом для пребывания на Русь были не столько проживание или служба, сколько торговля и обмен товарами. Чаще предметом обмена являлись меха, кожа и драгоценные металлы, которые европейские купцы обменивали на восточные специи и искусно сделанное оружие. Одновременно на такой своеобразной транзитной зоне пребывало множество купцов разнообразных национальностей, что создавало определенные проблемы языкового характера, однако на такие случаи всегда имелись переводчики из среды самих купцов, или же среди проживающих на территории Руси иностранцев. Культурные различия также могли порождать конфликтные ситуации, и урегулирование подобных конфликтов возлагалось на плечи князей и дружины.

Для времен Киевской Руси характерным было то, что пребывание иноземцев регулировалось нормами обычного права, которые были универсальными в большинстве случаев для многих наций, так как предписывали уважительное отношение, гостеприимство для тех, кто пришел с мирными целями, запрещали воровство и убийство (исключение составляло убийство, как акт кровной мести). Именно обычное право явилось источником

---

<sup>2</sup> Голубинский Е.Е. История Русской церкви. Т. 1, период до-монгольский. М., 1880 г. Кн. 1. С. 592

<sup>3</sup> Кузнецов Н.Д. Управление делами иностранных исповеданий в России в его историческом развитии // Временник Демидовского юридического лицея. 1902. Кн. 85. С. 443.

первых международных нормативно-правовых актов, коими являлись, к примеру, договоры Руси с Византией.

По Лаврентьевской летописи 945 г. в первую очередь, удостоверяющие документы получали купцы, занимавшиеся заграничной торговлей, им выдавались грамоты с указанием их кораблей для свободного въезда в порт.<sup>4</sup>

До X века славяне были язычниками, и веротерпимость народа позволяла принимать на территории Руси паломников и миссионеров. Власти не противились пребыванию иноверцев и не запрещали им проповедовать, однако и привилегий им не предоставляли. Тем не менее, визиты духовных лиц были необходимы для налаживания отношений с соседними государствами, и неуважительное отношение к представителям церкви могло обернуться плачевными последствиями, к примеру, разрывом дипломатических отношений.

подавляющим большинством священников, пребывавших на Русь, были представители греческого духовенства (православное вероисповедание). Как указывают исторические источники, греки привозили с собой иконы, мощи святых и иные предметы культа, которые не воспринимались язычниками как нечто нечистое или чуждое, так как славянам так же было свойственно поклонение изображениями и почитание священных предметов.<sup>5</sup>

Представители римской католической церкви тоже не обходили стороной русские земли, и зачастую являлись непосредственными послами Папы, однако со стороны князей они также, как и православные священники, не получали каких-либо специальных прав и привилегий. Некоторые правоотношения, например, право владения землей на праве дарения на территории Руси, регламентировались Ватиканом и требовали специального разрешения Папы Римского.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Тарасова О.Е. Особенности зарождения отечественной паспортной системы/ О.Е. Тарасова, О.П. Грушовец // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2017. – № 12-3 (86). – С. 181-184

<sup>5</sup> Ключевский В.О. Курс русской истории. СПб., 1904. Т. 1. С. 190.

<sup>6</sup> Raczynski, Codex diplomaticus Lithuaniae, cap.I, №2, p.4-5

Создание отдельного контрольно-надзорного органа за миграционными потоками не было характерно для времен Киевской Руси, наиболее востребованным средством урегулирования отношений являлось поручительство за иностранца, служившее своеобразной гарантией правомерного поведения, ведь в случае нарушения закона ответственность возлагалась не только на правонарушителя, но и на лицо за него поручившееся.<sup>7</sup>

До XIV века свободный въезд на территорию Руси предоставлялся всем без исключения иностранцам, и являлся даруемой властями привилегией, тем более что на данном историческом этапе было необходимо налаживание межгосударственных социально-экономических связей. Кроме того, в период монголо-татарского ига беспрепятственный въезд и перемещение по территории Руси также не возбранялись ни со стороны князей, ни со стороны ханов. Представителям иностранного духовенства проезд на территорию государства оставался открытым, их принимали с уважением даже монголыязычники.

Во время княжения Ивана III (1462 - 1505), а также его сына Василия III (1505 - 1533) поводом для миграции населения были как экономические, так и социальные (образование новых торговых точек и прогрессивное развитие торговых отношений, формирование новой системы органов власти и управления, и создание новой социальной опоры для великокняжеской власти) проблемы. Иностранцы, особенно промышленники, были принимаемы во всех главных центрах Русской земли на основании заключавшихся с ними договоров. С усилением централизации приезд иностранцев стал все больше ограничиваться, во-первых, по политическим причинам, чтобы враждебно настроенные иноземные княжества не узнали внутреннюю обстановку в стране, во-вторых, чтобы сохранить монополию христианской религии от проникновения и распространения других религиозных учений. Таким

---

<sup>7</sup> Никитинский А.И. Отношение новгородского владыки к немецкому купечеству// ЖМНП. №7.1883.

образом Русь ограждала себя от иностранного влияния как в идеологическом плане, так и из экономических соображений.<sup>8</sup>

В XVI веке Правительство отметило необходимость введения документации для регулирования пребывания потока иностранцев, которая носила название «проезжие грамоты», действующие как для въезда, так и для выезда и страны. Причиной создания данного акта явилось наличие угрозы со стороны иностранных государств и нестабильные внешнеполитические отношения того периода, считалось, что это отличная превентивная мера против внутригосударственных диверсий и шпионажа. Вплоть до XVII без наличия таких грамот для иностранцев был невозможен въезд и свободное перемещение по территориям российского государства.

Именно в период ослабления и последующего освобождения государства от гнёта ига начинают зарождаться зачатки миграционного законодательства и контроля. По мере расширения границ и возрастания территорий интересы безопасности и охраны населения и государства заняли главенствующую позицию во внешней и внутренней политике. А это означает, что в последующие годы миграционный контроль становится более жестким, набирающее силы Российское государство снова выходило на мировую арену, становясь конкурентоспособным, поэтому беспорядочный поток иностранных граждан мог нанести вред не только социально-экономической, но и политической сфере.

Соборное Уложение 1649 г. стало официальным оформлением полного закрепощения крестьян, после его принятия выдача отпускных грамот предусматривалась только «дочерям, девкам и вдовам», которым вотчинники и помещики разрешали выходить замуж в другие землевладения. Следует отметить, что Соборное уложение 1649 года стало первым комплексным законодательным актом, конкретно урегулировавшим миграционную сферу

---

<sup>8</sup> Прудникова Т.А. История становления и практика правового регулирования миграционных процессов в России // Lex russica. 2013. N 9. С. 934 - 942

деятельности государства. Отдельная глава была посвящена именно «проезжим грамотам в иные государства».

Именно этот документ является наиболее интересным для изучения генезиса миграционного законодательства России. Акт содержал следующие положения (приведены наиболее значимые выдержки, которые можно соотнести с современным законодательством):

1. Если случится кому уехать из Московского государства для промысла торгового или иного своего дела в государство иное, которое в мире с государством Московским, тому на Москве челом государю бить, а в городах воеводам, о проезжей грамоте, а без проезжей грамоты не будет ему выезда. А воеводам в городах давать им проезжие грамоты без всякого задержания (такие проезжие грамоты можно считать аналогом современной визы).

2. Поедет ли кто в иное государство без проезжей грамоты и побыв в том государстве приедет в Московское государство, а кто-то иной известит, что ездил он самовольно без проезжей грамоты для измены или для другого дурного дела, то надлежит подвергнуть его сыску. Если же подтвердится, что ездил он без проезжей грамоты для измены, либо для другого какого лихого дела, то надлежит его казнить.

3. Надлежит объявить в розыск того, кто ездил в иное государство без грамоты для торгового промысла, а не для измены Московскому государству. За то подвергнуть его наказанию и бить кнутом, чтобы другим не повадно было.

4. А будет ли кто из помещиков и вотчинников приграничных городов склонять своих людей или крестьян к измене, то им про то надлежит возвестить государю, и в городах о том воеводам подавать челобитную. И надлежит тех, кто возвещал призывы к измене, сыскивать и учинять допрос, и до указа государя посадить тех в тюрьму.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup>Соборное уложение царя Алексея Михайловича 1649 года // Памятники русского права. М., 1957. Т. 6. С. 123.

Как видно из положений Соборного уложения, наиболее серьёзным преступлением была измена государству, которая каралась смертью. При пересечении границы без специального документа в качестве санкции применялось телесное наказание.

Московский период ознаменовался изданием первого, пожалуй, специального акта, которым регулировались торговые отношения государства с заграницей. Речь идёт о Новоторговом уставе 1656 г. Устав запрещал иностранцам внутреннюю торговлю, ранее, напомним, купцы некоторых стран пользовались в России слишком широкими привилегиями. Отныне иноземцы могли вести торг в приграничных городах и только с уполномоченными русскими купцами. Казна, как и раньше, пользовалась преимущественным правом покупки иностранных товаров.<sup>10</sup>

В это время состоялось окончательное укрепление торговли как вида промысла за отдельными слоями городского населения: право торговли в качестве привилегии закреплялось за государевыми тяглыми людьми - посадским населением.<sup>11</sup>

Так, при Петре I право свободного передвижения подверглось очередным ограничениям, вылившимся впоследствии в сложную паспортную систему.

В самостоятельную систему выделяли военнотружущих. Тем, кто был временно отпущен со службы, выдавали «письменные отпуска», а уволенным со службы — «абшиды». Их назначение и порядок выдачи определялся в Артикуле воинском 1715 г.<sup>12</sup> Другим названием являлось слово «ПАС», что в переводе с французского означало «проход, пропуск». Для того, чтобы получить такой «пас», необходимо было предоставить «абшид», подписанный президентом соответствующей коллегии. Для иностранных граждан, посещавших Россию, обязательным к получению был «пашпорт», иногда

---

<sup>10</sup> [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/novotorg.htm>

<sup>11</sup> Исаев М.А. История Российского государства и права: учебник / МГИМО (Университет) МИД России. М.: Статут, 2012. 840 с.

<sup>12</sup> Артикул воинский 1715 г. [Электронный ресурс]: глава девятая – о отпуске из службы. Артикул 71. – Режим доступа: [http://militera.lib.ru/regulations/russr/1715\\_artikul/01.html/](http://militera.lib.ru/regulations/russr/1715_artikul/01.html/).

также называемый — «пас». Такие паспорта выдавались Коллегией иностранных дел.<sup>13</sup> Первые паспорта без существенных изменений просуществовали вплоть до февральской революции 1917 г.

30 октября 1719 года Петр издал указ, «чтобы никто без проезжих или прохожих писем из города в город и из села в село не ездил бы и не ходил, и каждый бы имел от начальников своих паспорт или пропускное письмо. До введения указа жители России имели право свободно передвигаться в пределах государства. Исключения распространялись только на лиц, которые находились в особенных условиях.

Указом Петра I от 1714 г. лица, не имеющие при себе паспорта или так называемого «проезжего» или «прохожего» письма, признавались за «недобрых людей». Такие меры были введены не только в связи с усилением крепостного гнета и распространением в этот период побега крепостных, но и вследствие государственной необходимости. Создание армии и флота, борьба за расширение территории империи, форсирование роста мануфактурного производства требовало ужесточения контроля за передвижением трудоспособного населения по территории страны, а значит, и расширения круга лиц, охваченных регистрацией.

Указы Петра I устанавливали обязательность "проезжих писем" и "пашпартов" для всех отъезжающих в другие губернии или за границу. Без наличия этих документов губернаторам и воеводам запрещалось пропускать проезжих через свои территории.<sup>14</sup>

Основные принципы регистрационной системы в Российской империи были установлены еще в начале XVIII в. В 1724 г. императорским указом для контроля за передвижением крестьян были введены «покормежные» и «пропускные» письма. Первые выдавались крестьянам, уходившим из сел на заработки в пределах своих уездов, помещиками или приказчиками; вторые

---

<sup>13</sup> Голубев В.И., Шелковникова Е.Д. Особенности паспортной системы в Российской империи – 1998. – С. 145–147

<sup>14</sup> Суслин Э.В. Правовое регулирование миграции и свободы передвижения в России в XIX - XX вв. Историко-правовое исследование: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006.

— лицам, отправляющимся в другие уезды, земскими комиссарами (сроком до трех лет). Указ обязывал «в тех пропускных письмах описывать того, кто отпущен будет, рост, лицо и приметы, дабы кто другой, воровски пулача оное, не волчался».

Главную роль в осуществлении надзора за передвижением населения играли местные административные органы и полиция. «Слоняющихся» и «гулящих» людей задерживали и допрашивали. Крестьян, обнаруженных без документов, подвергали телесным наказаниям и отправляли к их владельцам. Во второй половине XVIII в. контроль за соблюдением паспортного режима всецело переходит к полиции.

Продолжательницей Петра I в деле развития правового стала императрица Екатерина II.

Первым и безусловным признаком появления государственной миграционной политики был манифест «О свободном поселении иностранцев в России», подписанный в декабре 1762 года. Спустя полгода после издания первого манифеста Екатерина II принимает второй манифест, в том же 1763 г. вышел императорский Указ «О дозволении всем иностранцам, в Россию въезжающим, селиться, где пожелают». Этот Указ был впоследствии дополнен законами о льготах и привилегиях для переселенцев. Ко второму манифесту прилагались реестры свободных и удобных для поселения земель. По приезде иностранцев составлялся «Поименный список отправляемых в Россию иностранных поселенцев».

Для иностранных переселенцев были гарантированы права на отправление своих религиозных обрядов, были предусмотрены многочисленные льготы. К числу наиболее существенных из них можно отнести:

- освобождение от уплаты налога, а также другие льготы по платежам и податям в казну, причем сроки освобождения устанавливались дифференцированно, в зависимости от региона вселения (как мы сказали бы сегодня – это были регионально дифференцированные льготы), от

численности населения в поселении (колонии) и от рода занятий переселенцев;

- отмена воинской повинности и освобождение от обязательной гражданской службы;

- свобода вероисповедания и создание условий для отправления религиозных культов верующими всех конфессий;

- выплаты из казны на обзаведение хозяйства и приобретение необходимого инвентаря. Возврат ссуды предусматривался лишь по истечении десяти лет в течение трех последующих лет равными частями.

- отвод достаточного количества земель.

Были выделены земли между Доном и Волгой из расчета поселения 1000 семей при наделе на семью 30 десятин. Учитывая необходимость роста численности населения в поселениях, дополнительно отводились и запасные земли.

Таким образом, сразу же предлагались условия компактного расселения, следовательно, возможность сохранения образа и уклада жизни, что также служило привлекательным обстоятельством для переселенцев. Переселение иностранных граждан предполагало обязательное принятие ими российского гражданства (вступление в подданство). Однако тем, кто проживал в России десять и более лет, разрешалось беспрепятственно вывозить все нажитое. При меньшем сроке проживания часть нажитого нужно было сдать в казну.

Эти условия переселения были широко обнародованы в Германии и привлекли огромное количество иммигрантов. Первая волна немецких колонистов поселилась в Саратовской и Самарской губерниях, где всего за 2 года были созданы 102 колонии. Часть колонистов первой волны поселилась в Петербургской и Воронежской губерниях. Спустя почти 20 лет, с 1782 года иностранные колонисты целенаправленно поселялись в Новороссийском крае. Для управления делами колонистов в 1763 году, на основании манифеста был создан специальный государственный орган «Канцелярия опекунства иностранных граждан (иностранцев)».

Основными функциями этого органа власти являлись: во-первых, оказание всевозможной помощи иностранцам; во-вторых, выделение им домов и земли; в-третьих, организация встреч с русскими министрами при иностранных дворах; в-четвертых, составление документационной отчетности для императрицы и Сената. 1766 год был ознаменован заключением торгового контракта с Английским королевством, который регламентировал права и свободы, поданных двух государств при осуществлении торговых отношений.

Важно отметить, что до середины 70-х годов XVIII века регистрация внутренней миграции практически отсутствовала. Данные о ее размерах, да и то примерные, можно получить только из результатов ревизий. В целом же число всех переселенцев установить можно лишь примерно, поскольку достоверных данных той эпохи нет. Тем не менее, эпоха Екатерины II, считается эпохой массового привлечения иностранных колонистов. Отчасти это так, поскольку в последующее время приезда большого количества иностранцев на постоянное жительство в Россию не было. Это было вызвано тем, что возрос внутренний миграционный потенциал и, проводя переселенческую политику, стало возможным сделать акцент на собственных подданных.

Как указывают исследования период с 60-х годов XVIII века и до самого конца столетия был наиболее благоприятным для иностранцев как в правовом и экономическом отношении, так и культурном. Иностранцам оказывался большой почёт при дворе, им обеспечивались льготы и земельные наделы. Также в последующие годы был снят запрет на переселение евреев в Российскую Империю.

Присоединение Крыма к России в 1783 г. повлекло за собой изменения в экономической жизни региона. На освободившиеся земли переселялись крестьяне из других губерний Российской империи, а также из Болгарии, Германии, Италии и других стран мира. В 1787 г. всем генерал-губернаторам было дано распоряжение, в котором разрешалось переселение в Крым экономическим и другим государственным крестьянам.

Таким образом, миграционную ситуацию можно характеризовать следующим образом: на первом месте по численности мигрантов была Новороссия (1782–1858 годы прибыло 42,5% всех мигрантов в стране).

К концу XVIII века правовой институт миграции и прав иностранных подданных обрел достаточно завершённый и проработанный вид. Эффективная миграционная (в большей степени иммиграционная) политика начала проводиться в период правления Екатерины II, когда Россия, не имея достаточного миграционного потенциала на своей территории, начала активно привлекать иностранцев для заселения и освоения огромных территорий.

Иностранцы были определены как самостоятельная и особая категория, чьё пребывание на территории российского государства регламентировалось отдельными, специально созданными актами, где конкретизировались правила въезда, проживания, имущественные правоотношения, правоотношения в области подсудности, а также право на свободу вероисповедания (что было весьма важно, поскольку большая часть населения тех времен, не зависимо от страны, была набожна и чтит религиозные правила и обряды).

В миграционном движении пореформенной России исследователи выделяют два этапа. Первый — до первой русской революции 1905 г., второй — годы осуществления реформы вплоть до Октябрьской революции 1917 г. Началом регистрации жителей Петербурга стал 1809 г., Москвы — 1816 г., когда в городах начали действовать адресные конторы. Каждый приехавший в столицу был обязан пройти регистрацию в адресной конторе и получить там «вид на жительство» или «адресный билет». По окончании срока действия «адресного билета» или перемене работы либо места жительства иногородцы должны были оформлять новую регистрацию.

В первой половине XIX века из-за Наполеоновских войн особым ограничениям на въезд подвергались французские подданные, даже использование французского языка было преступно, хотя большинство дворян Российской империи знали этот язык лучше, чем родной русский. Однако

после свержения Бонапарта связи с Францией вновь были восстановлены, а въездные ограничения утратили силу.

Во второй половине XIX века упорядочение внутренней миграционной деятельности было связано с отменой крепостного права, кардинальными государственными реформами 1861 г., а также с изменением прав и свобод жителей России в российском законодательстве второй половины XIX - начала XX в.

С 1803 г., вместо «покормежных» и «пропускных» писем для купцов, мещан и крестьян, вводятся «печатные паспорта». Порядок получения паспортов крестьянами, отлучающимися для торговли или работы в другие местности, подробно регламентировался в Положении о паспортах (1812 г.).

С 1809 г. в Санкт-Петербурге и с 1816 г. в Москве в составе городской полиции учреждаются адресные конторы. Все лица, работавшие по найму в столицах, обязаны были зарегистрироваться в адресной конторе и получить там адресный билет. При перемене работы или места жительства, а также в случае окончания срока действия билета требовалась перерегистрация. Причем билет не выдавался без положительного отзыва с прежнего места работы. Лица, заподозренные в неблагонадежности, могли быть высланы из города полицией.<sup>15</sup>

Институционально административно-правовая система миграционной деятельности в то время была представлена Особенной канцелярией Министерства полиции и Министерства внутренних дел, Статистическим советом, Центральным статистическим комитетом, переселенческим управлением.

Особенная канцелярия Министерства полиции и Министерства внутренних дел (существовала с 1811 г. по 1826 г.) заведовала сбором сведений о положении крестьян, наблюдением за населением пограничных

---

<sup>15</sup> Дибель, В.Ю. Правовые предпосылки истории развития регистрации граждан по месту пребывания и по месту жительства в России / В.Ю. Дибель // Вестник Московского университета МВД. – 2013. – № 7. – С. 119-124.

губерний; размещением военнопленных, наблюдением за иностранцами, принявшими русское подданство. Канцелярия выдавала виды на жительство, собирала сведения о происшествиях и политическом положении в зарубежных странах, осуществляла контроль за выдачей заграничных паспортов. Регулирование миграционных процессов осуществлялось посредством ряда административно-правовых механизмов, в их основе лежали институт документов, удостоверяющих личность, контроль за свободой передвижения и выбором места жительства на территории России, ведение регистрационного учета населения, контроль за выездом из Российской империи и въездом на ее территорию, определение правового положения иностранных граждан в России, российского подданства.<sup>16</sup>

Право на миграцию, существовавшее в XIX в., было неравномерно распределено среди различных групп населения; нормативная правовая база закрепляла данные различия, а также закрепляла право на миграцию отдельных групп населения в зависимости от сословия, имущественного положения, национальности или рода занятий.

С 1830-х гг. и до конца XIX в. основным законом, определявшим права и обязанности полиции по осуществлению паспортного режима в Империи, являлся Устав «О паспортах и беглых».

Уставом о паспортах и беглых регулировались незаконные отлучки в сфере паспортного режима. Этот документ установил обязательность паспортов для всех лиц, запретил отлучаться без паспорта с постоянного места жительства и вводил условия регистрации отдельно для каждого сословия.

Не служившие на государственной службе дворяне могли не иметь паспортов, для них документом являлась грамота на дворянское достоинство. Для крестьян и мещан было установлено три категории паспортов, выдаваемых в зависимости от удаления лица от основного места жительства и срока их действия (максимально до трех лет). Закон обязывал всех лиц

---

<sup>16</sup> Илезов М.Б. Миграционная система в России: вопросы становления и государственного управления // История государства и права, М. 2008, N 17

предъявлять паспорта при переезде из одной губернии в другую, на установленных в городах заставах, а по прибытии на место — полиции.

Главное правило Устава (ст. 1) гласило, что никто не может отлучаться от места постоянного жительства без узаконенного вида или паспорта.

За каждого пойманного беглеца полицейскому выдавалось денежное вознаграждение. В случае задержания лица с просроченным паспортом полиция, подвергнув задержанного в административном порядке аресту на двое—трое суток, высылала его к месту регистрации (прописки). Если задержанный не имел указанного вида на жительство, но ему удавалось удостоверить свою личность, то он отправлялся к месту постоянного жительства по этапу, а если нет, то с ним поступали как с бродягой. В дореволюционной России бродяжничество квалифицировалось как уголовное преступление и каралось ссылкой в Сибирь «на водворение» (ст. 950 Уложения о наказаниях).

Регистрационный режим столицы определялся не только Уставом о паспортах и беглых, но и специальными законами. Так, в соответствии с Законом 1878 г., полиция Санкт-Петербурга имела право в административном порядке налагать на домовладельцев штрафы от 50 до 500 руб. за несообщение о лицах, проживающих в их домах. В соответствии с законом право прописки (регистрации) принадлежало министерству внутренних дел.

Паспорт содержал следующие сведения о своем владельце: приметы предъявителя, возраст, семейное положение, срок действия, а также предупреждение о наказании в случае неявки в орган полиции в срок.

Нормативная систематизация всех правил, касающихся паспортного режима, началась при издании Свода законов в 1832 г., когда все «паспортные указы и распоряжения» были сведены в один Устав о паспортах, который в 1895 г. дополнен Положением о видах на жительство. С января 1895 г., в соответствии с Положением о видах на жительство, началась выдача новых по форме документов. Вид на жительство удостоверял личность, служил средством контроля за передвижением, обеспечивал общий учет податных

людей и контроль за сбором недоимок. Положение, сохраняя основные принципы действовавшей паспортной системы, ввело ряд новых правил. Теперь по закону никто не был обязан иметь вид на жительство по месту своего постоянного проживания, а равно при отлучках в пределах своего уезда на срок до шести месяцев. В соответствии со специальной инструкцией МВД устанавливался более сложный порядок действия полиции.

Так, в случае нахождения лица вне места своего постоянного проживания без паспорта, полиция выдавала ему на срок до шести месяцев свидетельство и предлагала вернуться к постоянному месту жительства. Если этот срок истекал, то полиция выдавала предписание в семидневный срок вернуться к месту постоянного жительства. Если и это требование не выполнялось, то полиция препровождала нарушителя принудительно.

В соответствии с Уложением о наказаниях лицам, находящимся под надзором полиции или общества, выдавались паспорта, в которых делалась отметка об их судимости и указывались места, в которых лицо не имело права появляться. В таком виде на жительство проставлялся особый знак о судимости. По Закону же 1894 г. особый (красный) знак не проставлялся, а «волчьи паспорта», как окрестил их народ, заменялись после окончания надзора на новые, без отметок о судимости. Однако, эта замена могла быть произведена только с разрешения губернского начальства.

Положение разделило все населения империи на две группы. К первой относились дворяне, офицеры, почетные граждане, купцы и разночинцы. Им выдавались бессрочные паспортные книжки, ко вторым — мещане, ремесленники, сельские обыватели, т.е. люди податных сословий. Для второй группы предусматривалось три вида на жительство:

- паспортные книжки (выдавались на пять лет при условии отсутствия задолженностей по сборам и платежам. В них указывался годовой размер сборов. Полиция отбирала такие паспорта, если их владелец не уплачивал установленный сбор в срок);

-паспорта (выдавались на срок до одного года независимо от наличия недоимок и согласия других лиц);

- бесплатные виды на отлучку (выдавались на срок до одного года пострадавшим от неурожая, пожара, наводнения. Они могли быть выданы и лицам моложе 18 лет).

Новый Указ о паспортах издан в 1903 г, однако, он не содержал принципиальных отличий от Положения.<sup>17</sup>

К концу XIX в. законодательством определен статус подданных и лиц, приезжающих из-за границы. В случае выезда с места постоянного проживания без надлежащих документов такое лицо по прибытии рассматривалось местной полицией либо как бродяга, либо как беглый. Строгому контролю подвергался срок действия паспорта: лица, пойманные с просроченным документом, наказывались наравне с беспаспортными.

Причиной ускоренного формирования законодательства в области миграции во второй половине XIX в. стали соображения национальной безопасности. Процесс миграции был естественным и происходил зачастую стихийно, поэтому он мог угрожать народными волнениями, неподконтрольными полицейскому надзору.

С 1881 по 1889 гг. в России продолжается работа в законодательной сфере, касающейся миграции. Обсуждались функции переселения, право на него различных сословий, роль государства в организации переселения, оценивались методы стимулирования и др. Основные идеи сводились к следующему: – признание законом факта миграционного процесса и естественного характера этого явления; – признание права каждого подданного на переезд в новое место; – нормы, установленные этим правом, не должны препятствовать правильному и свободному течению жизни<sup>8</sup>

Переселенцам передавались казенные земли в постоянное пользование, предоставлялись, помимо налоговых, льготы по исполнению воинской

---

<sup>17</sup> Березнев А. История органов внутренних дел России. Ч. I. Воронеж, 1998. С. 19.

обязанности, отпуску леса, выдаче денежных пособий «на прокормление» в пути, по упрощению всех механизмов переселения.

В начале XX в. юридическая практика оформления постоянного местожительства в качестве права и обязанности всех жителей страны считалась первым условием в общественной жизни. Для удостоверения этого права устанавливаются так называемые книги населения. Вместе с тем необходимость постоянной регистрации не исключала возможности перемены постоянного местожительства или временной из него отлучки. Такое позволение было связано с экономической выгодой тех или иных перемещений, которые признавались одним из существенных условий правильного экономического развития народа.<sup>18</sup>

Законодательные меры контроля над передвижением населения применялись по двум направлениям: когда житель страны был вынужден временно отлучиться со своего постоянного места жительства или когда он покидал прежнее место жительства и уезжал на другое постоянное место. Контроль над перемещением крестьян диктовался экономическими соображениями; в дореволюционном законодательстве переселение крестьян из одной многоземельной губернии в другую запрещалось, кроме исключительных случаев, которые были определены юридически.

Революционный кризис начала XX в. вынуждал власть обратить внимание на политику свободы миграции населения. Право на него предоставлялось независимо от социально-экономического положения или статуса. Такая свободная политика переселения была регламентирована Законом «О добровольном переселении сельских обывателей и мещан-земледельцев» 1904 г. Считалось, что подобный акт смог бы улучшить положение увядающей аграрной политики, на которой базировалась экономика Империи. С принятием закона завершился целый период в истории русской переселенческой политики ограничительного характера, а новый этап

---

<sup>18</sup> Андрианов С.А. Министерство внутренних дел. СПб., 1902. С. 23.

начал строиться на принципиальном признании крестьянского переселения могущественным орудием аграрной политики.<sup>19</sup>

Причины революции 1905 - 1907 гг., коренившиеся в экономическом и социально-политическом строе России, стали предпосылками для миграционного роста. К ним относились нерешенность аграрно-крестьянского вопроса, сохранение помещичьего землевладения и крестьянского малоземелья, высокая степень эксплуатации трудящихся всех наций, самодержавный строй, полное политическое бесправие и отсутствие демократических свобод, политико-чиновничий произвол и накопившийся социальный протест, содержащий не только экономические, но и политические требования.

Революционные преобразования Российской государственности в начале XX в., начало эпохи парламентаризма, проведение столыпинской аграрной реформы внесли свои коррективы в Положение о видах на жительство.

В 1906—1909 гг. в Устав 1903 г. о паспортах были внесены изменения и дополнения. Обновленный Устав закреплял различия в правах и документировании отдельных групп населения в зависимости от их сословия, рода занятий, имущественного положения и национальности. Выдаваемый по месту постоянного проживания вид на жительство служил удостоверением личности и давал право на отлучку с места жительства только в тех случаях, когда это право на отлучку специально удостоверялось. Вводились ограничения на поселения и получение документов как общего порядка (например: «черта оседлости» для еврейского населения, «черта оседлости» для цыган, запретная зона вокруг столиц и губернских округов), так и для лиц, судимых и находящихся под надзором полиции.

Таким образом, в начале XX в. в России сложилась государственная регистрационная система, предусматривавшая установление жесткого

---

<sup>19</sup> Полное собрание законов Российской империи. СПб., 1907. Т. XXIV. С. 603.

полицейского контроля за проживанием и передвижением населения с введением ограничений для его отдельных категорий.

Первая мировая и Гражданская войны вызвали несколько волн вынужденной миграции. Это массовая добровольная и принудительная (высылка из страны) эмиграция, это обмен населением в результате изменения границ. Кроме того, под воздействием глобальных социально-экономических и общественно-политических изменений, интенсивно протекали и процессы добровольной сельско-городской миграции, и развитие переселенческого процесса в восточном направлении. В 20-е годы оживились исследования миграционных процессов, отраженные в научных публикациях того времени. В 1922 году был создан Государственный научно-исследовательский колонизационный институт, который просуществовал до 1930 года. В этот же период практически прекратилась внешняя, межгосударственная миграция населения СССР, которая активно возобновилась лишь спустя практически 70 лет, уже после распада СССР. Выезд и въезд в страну без специальных разрешений соответствующих органов был фактически запрещён.

Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 11 ноября 1917 г. «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» устанавливалось единое гражданство Российской Советской Республики, чем создавались правовые предпосылки для формирования советской регистрационной системы населения. Была сделана попытка отменить какие-либо ограничения на передвижение, т.е. упразднить паспортную систему в ее общепринятом виде на тот период времени. Перед новой властью встала задача всеобщей трудовой повинности, поэтому возникла необходимость закрепления населения по месту жительства и введения контроля за передвижением граждан.

ВЦИК 29 июня 1919 г. принял Декрет «О введении трудовых книжек в городах Москве и Петрограде», на основании которого все граждане РСФСР, достигшие 16-летнего возраста, были обязаны иметь трудовые книжки, служащие удостоверением личности на территории республики. Такие трудовые книжки были введены не везде, а лишь в некоторых губерниях, что

усложняло контроль за передвижением граждан из одной губернии в другую. Приказом Главного Управления Советской рабоче-крестьянской милиции 1 ноября 1920 г. была объявлена инструкция о порядке выдачи паспортов и временных свидетельств. Была возрождена государственная регистрационная систем.

В мае 1920 г., по решению межведомственной комиссии представителей НКВД, на милицию была возложена реализация декретов, постановлений и распоряжений органов власти, регулировавших пребывание иностранных граждан в пределах РСФСР. При Главном Управлении милиции в г. Москве и Петрограде были образованы иностранные подотделы. Для персонального учета населения требовался единый удостоверяющий личность документ, и 20 июня 1923 г. ВЦИК и СНК РСФСР издали Декрет «Об удостоверении личности»<sup>20</sup>, который объявлял недействительными все прежние документы, дающие право передвижения на территории РСФСР. Граждане, прибывающие из-за границы, могли получить удостоверение на основании паспорта, полученного ими от полномочного представителя РСФСР в соответствующей стране.

С развитием Декрета «Об удостоверении личности» СНК РСФСР принял Декрет «О прописке граждан в городских поселениях», которым было положено начало организации учета населения в городах. Была установлена обязанность каждого лица, прибывшего в город на срок свыше трех суток, сообщить об этом в домоуправление дома, гостиницу и т.д. При прописке необходимо было предъявить один из документов: удостоверение личности, профсоюзный билет, справку с места жительства. Первоначально функции прописки осуществлялись местными исполнительными органами. Затем Постановлением СНК СССР от 4 октября 1935 г. «О передаче в ведение НКВД и его местных органов иностранных отделов и паспортных столов исполнительных комитетов» было положено начало создания в Главном

---

<sup>20</sup> Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 20.06.1923 "Об удостоверении личности" // <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=4718#F8ZnyNT8MVtXY56s>

Управлении милиции, в управлениях республик, краев, областей паспортных столов и групп виз и регистраций иностранных граждан (ОВИРы). Эти структуры работали в течение 1930-х и 1940-х гг. самостоятельно. В дальнейшем они неоднократно объединялись с паспортными аппаратами органов милиции в единые структурные подразделения и выделялись из них.

Учетом всех проживающих в СССР иностранных граждан, а также прописывающихся за границей граждан СССР, занималось визовое подразделение. Данная организация выдавала иностранцам документы на право проживания в СССР и визы на выезд, принимала и оформляла заявления иностранцев о приеме в Советское государство, осуществляла надзор за соблюдением иностранцами правил проживания и передвижения по территории СССР.

К концу 1930-х гг. в стране сформировалась единая паспортная система. В 1932 г. выходит Положение о паспортах, а 8 апреля 1933 г. постановление СНК СССР «О выдаче гражданам СССР паспортов на территории СССР»<sup>21</sup>. обязательную прописку паспортов. Одновременно принимается «Положение о паспортах»<sup>22</sup>, которое предписывало всем гражданам в возрасте 16 лет, постоянно проживающим в городах и рабочих поселках, а также работающим на транспорте, совхозах и новостройках, иметь паспорта. При этом вводилось обязательное требование прописки лиц в местностях, где введена паспортная система. При смене места жительства этот факт должен был быть отмечен в домоуправлениях для прописки в органах милиции в течение суток со дня прибытия. С точки зрения учета территориальных передвижений была создана идеальная система, позволяющая иметь точную, полную и достоверную информацию о миграции населения. С точки зрения свободы передвижений новая система ограничивала переселение непаспортизированной части населения, к которой относилось всё колхозное крестьянство.

---

<sup>21</sup> Постановление СНК СССР от 28.04.1933 N 861 "О выдаче гражданам Союза ССР паспортов на территории Союза ССР"//

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=15122#unEoyNTcZUfYyBSk>

<sup>22</sup> "Положение о паспортах" (утв. ЦИК СССР, СНК СССР 27.12.1932)// <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=11631#G9RoyNT3CFbf8cnC>

В последующие годы внутренняя миграция также была обусловлена экономическими причинами, индустриализация требовала большого количества квалифицированных кадров. Перемещения иностранцев же отслеживались специальными коллегиями, однако их деятельность больше отвечала интересам внутренней политики, нежели внешней.

Вторая Мировая Война также вызвала множественные и масштабные иммиграционные процессы по всему земному шару. При эвакуациях массы гражданского населения перемещались из мест своего рождения, и впоследствии некоторые иностранцы и их семьи так и не вернулись на родину. А депортацию народов, происходившую в СССР, можно отнести к так называемой «дискриминационной» миграционной политике, когда происходило насильственное переселение определенных этнических групп из мест их исторического пребывания. Достаточно ярким примером в данном случае может служить депортационная политика советского государства. Официальные мотивы массового насильственного переселения народов в СССР обосновывались двумя обстоятельствами: военной необходимостью и национальным экстремизмом в отношении русского населения на оккупированных Германией территориях со стороны представителей титульной нации. Если говорить о первом факторе, то в автономной республике немцев Поволжья, в Калмыкии, Чечено-Ингушетии, Кабардино-Балкарии, в Крыму германским службам действительно удалось развернуть активную агентурно-диверсионную деятельность: были завербованы десятки тысяч человек, организованы бандформирования, для руководства которыми забрасывались немецкие парашютисты-диверсанты.

Очевидцы массовых насильственных переселений в СССР вспоминают о повсеместном нарушении их элементарных прав, как загоняли женщин, детей, стариков в вагоны, "уплотняя погрузку спецконтингента" (по выражению руководителей операций, докладывавших о результатах их проведения и достигнутой при этом экономии подвижного состава), как везли

без остановок и пищи, как жестоки были конвоиры.<sup>23</sup> Эти воспоминания остались в памяти последующих поколений, что в определенной степени сказалось на результатах русофобской политики, разыгравшейся в республиках СССР в период его распада.<sup>24</sup>

Послевоенные миграционные отношения были прежде всего связаны с возвращением соотечественников из Европы, а также военнопленных из лагерей Польши, Германии и Японии (однако отношение к военнопленным носило жесткий характер, так как сразу же появлялись подозрения в измене Родине, и в итоге некоторые такие эмигранты становились узниками тюрем и лагерей уже на территории СССР). Кроме того, стоит упомянуть о массовой миграции армянского населения с территории Турции в связи с националистическими настроениями и геноцидом.

С середины 1950-х и в течение 1960-х гг. стали существенно расширяться международные связи СССР в области экономики, культуры, науки и туризма. С Болгарией, Венгрией, ГДР, Чехословакией, Польшей, Монголией, Румынией, КНДР и другими дружескими странами были заключены соглашения о взаимных безвизовых поездках граждан, в том числе по частным делам. Был издан ряд постановлений Совета Министров и ведомственных инструкций, регулировавших вопросы выезда и въезда.

19 июня 1959 г. Совет Министров утвердил Положение «О въезде в СССР и выезде из СССР». Вновь введенное Положение в целом сохранило ранее действовавший порядок въезда и выезда, было дополнено полным перечнем лиц, которым выдавались дипломатические и служебные паспорта, а также разрешался въезд и выезд не только по заграничным паспортам, но и по документам, их заменяющим (удостоверениям и внутренним паспортам).

В последующий период для зарубежных поездок в дружеские страны по служебным и частным делам вводились специальные удостоверения (серии

---

<sup>23</sup> Панеш Э.Х., Ермолов Л.Б. Этнические контакты месхетинских турок в условиях принудительных миграций // Этнос и его подразделения. М., 1992. С. 119.

<sup>24</sup> Арутюнов Л.С., Касьяненко М.А. Криминальная политика государства в области национальных отношений // Безопасность бизнеса. М., 2007, N 3.

«АБ» и «НЖ»), разрешались безвизовые поездки по внутренним паспортам СССР со специальным вкладышем.

22 сентября 1970 г. Совет Министров утвердил новое Положение о въезде в СССР и выезде из СССР, в которое были внесены существенные изменения и дополнения. Впервые в законодательной практике страны определились основания отказа гражданам в выдаче разрешения на выезд за границу по частным делам (позднее, в 1986 г., они были приведены в соответствии со ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах, ратифицированного СССР в 1973 г.), устанавливалась периодичность частных поездок и представление характеристик для оформления выезда. Положением также отменялось использование для выезда из СССР документов, заменяющих заграничные паспорта (удостоверений, вкладышей и т.п.).

Важным этапом в развитии паспортного законодательства явилось решение Совета Министров от 25 декабря 1974 г., утверждение 28 августа того же года Положения о паспортной системе в СССР и Постановления о некоторых правилах прописки граждан. Введение выдачи с 1976 г. всему населению страны новых срочных паспортов уравнило в этом отношении жителей города и села, избавило их от истребования множества персональных справок, упростило процедуру получения документов.

В 1970—1980-х гг. на формирование и деятельность паспортно-визовой службы оказали значительное влияние участие СССР в Совещании по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ — ОБСЕ) и начавшийся процесс перестройки. После подписания Заключительного акта СБСЕ в Хельсинки в 1974 г. службой было реализовано постановление Совета Министров СССР, обязавшее МВД и МИД либерализовать практику рассмотрения заявлений граждан о выезде и въезде (сокращенные сроки рассмотрения и количество документов, подаваемых заявителями, установление порядка пересмотра отрицательных решений и др.).

С 1987 г. были практически отменены все существовавшие ограничения на выезд из страны во все страны мира, в том числе на постоянное жительство, за исключением случаев, связанных с безопасностью государства.

В 1980—1990-х гг. были осуществлены меры по дополнительной демократизации паспортной системы, отменено ограничение в передвижении людей и выборе ими места жительства, упразднен институт разрешительной прописки. Указанные меры завершились принятием Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».<sup>25</sup>

Формирование самостоятельной паспортной системы в России началось в 1990 г. с образования паспортного отдела, в состав которого входило отделение виз и регистрации иностранцев. Позднее, на базе паспортно-визового аппарата бывшего МВД СССР была создана самостоятельная Паспортно-визовая служба МВД России, реорганизованная затем в паспортно-визовое управление.

19 июля 2004 г. Указом Президента РФ утверждено Положение «О Федеральной Миграционной службе», которая организует и осуществляет, в соответствии с законодательством, регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, а также регистрацию иностранных граждан и лиц без гражданства по месту жительства и учет иностранных граждан и лиц без гражданства по месту пребывания.

Применительно к Республике Крым- до 2014 г., на территорию существовавшей Автономной Республики Крым распространялось законодательство Украины.

---

<sup>25</sup>Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_2255/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2255/)

В сфере правового регулирования миграционных процессов в стране основополагающее значение имеет принятый в июне 2001 г. Парламентом Украины Закон «Об иммиграции»<sup>26</sup>, который определяет порядок и условия иммиграции в Украину иностранцев и лиц без гражданства. В этом законе предусматривается квотирование иммигрантов в Украину, обозначены полномочия органов, ответственных за регулирование иммиграционных процессов в Украине, а главное – определены понятия иммиграция и иммигранты.

Следует отметить, что в соответствии с Законом Украины «Об иммиграции», находящиеся в стране на законных основаниях иностранцы или лица без гражданства имеют право на получение разрешения на иммиграцию. Такое разрешение может быть предоставлено в пределах квоты иммиграции, которая ежегодно устанавливается по определенным категориям иммигрантов Кабинетом Министров Украины. Статус иммигранта предусматривает право на постоянное проживание в стране. В Законе об иммиграции определены также условия предоставления такого статуса и вне установленной квоты. Иммиграция может осуществляться как законным (легальным), так и незаконным (нелегальным путем). В связи с этим иммиграция квалифицируется как контролируемая и неконтролируемая. В последнем случае предполагается незаконный въезд в страну без прохождения погранично-таможенных формальностей, минуя пункты пропуска через государственную границу либо по недействительным документам. Наибольшее число разрешений на иммиграцию получают лица, имеющие родственные связи с гражданами Украины.

В соответствии с положениями Закона Украины «О правовом статусе иностранцев» (статьи 31,32) и Правилами въезда иностранцев в Украину, их выезда из Украины и транзитного проезда через ее территорию (пункты 37,

---

<sup>26</sup>Закон Украины «Об иммиграции» // [Электронный ресурс]: [Режим доступа]: [http://www.cisstat.com/migration/cis\\_low/2\\_UK\\_Law%20of%20Ukraine%20On%20Immigration%202001%20\(2016\).pdf](http://www.cisstat.com/migration/cis_low/2_UK_Law%20of%20Ukraine%20On%20Immigration%202001%20(2016).pdf)

41) в отношении иностранцев и лиц без гражданства, грубо нарушивших миграционное законодательство, может быть предпринята такая мера воздействия как их административное выдворение за пределы страны. В ряде случаев решение о выдворении может сопровождаться запретом дальнейшего въезда в Украину сроком на 5 лет.

Следует также отметить, что статья 203 Кодекса Украины об административных правонарушениях (далее - КУАП) предусматривает административную ответственность за нарушение иностранцами и лицами без гражданства правил пребывания в Украине и транзитного проезда через ее территорию.

В свою очередь, статья 204 КУАП предусматривает административную ответственность за нарушение порядка трудоустройства, предоставления жилья, регистрации иностранцев и лиц без гражданства и оформления для них документов.

Также, статья 205 КУАП предусматривает ответственность за непринятие гражданами Украины, пригласившими в страну иностранцев и лиц без гражданства по частным делам и предоставившим им жилую площадь, мер к обеспечению их своевременной регистрации.

Кроме того, статья 206 КУАП предусматривает ответственность за предоставление жилья, транспорта или иных услуг в нарушение правил пребывания иностранцев и лиц без гражданства в Украине и правил транзитного проезда их через территорию Украины.<sup>27</sup>

Договор от 18 марта 2014 г. между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов РФ.

Как отмечает Мещеряков А.В., первоочередной и главной задачей в этом направлении было, безусловно, определение круга лиц из числа жителей

---

<sup>27</sup> Кодекс Украины об административных правонарушениях// [ Электронный ресурс]: [Режим доступа]: <https://zakon.rada.gov.ua/go/80731-10>

Крыма и г. Севастополя с целью наделения их статусом граждан Российской Федерации.<sup>28</sup>

Указанный Договор в ст. 5 закрепил, что гражданами РФ признаются граждане Украины и лица без гражданства, постоянно проживающие на момент подписания указанного договора, за исключением лиц, которые в течение одного месяца после этого дня заявят о своём желании сохранить имеющееся у них и (или) их несовершеннолетних детей иное гражданство либо остаться лицами без гражданства. При этом учитывались положения п. «в» ст. 71 Конституции РФ, а также п. «г» ст. 11 и ст. 17 федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ, в соответствии с которыми вопросы гражданства находятся в ведении Российской Федерации. Положения ст.5 Договора, были дополнены в ч.1 ст. 4 ФКЗ от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — республики Крым и города федерального значения Севастополя».

Историко-правовой анализ законодательства, подзаконных нормативных правовых актов, а также исследование научной и специальной литературы позволяет сделать вывод о том, что миграция представляет собой исторически сложившийся процесс, который не прекращается с течением времени регистрационная система граждан по месту пребывания и по месту жительства в России развивалась поэтапно, в органической взаимосвязи с усовершенствованием и укреплением самого государства, что проявилось в появлении ряда важнейших нормативных актов и становлении организационных основ миграционной системы.

1) XIII—XIV вв. — первые шаги на пути создания регистрационной системы, попытка ведения учета за передвижением граждан в Новгородской республике («проезжие грамоты»);

---

<sup>28</sup> Мещеряков Александр Викторович Российское гражданство жителям Крыма и Севастополя: некоторые итоги переходного периода // Вестник СГЮА. 2015. №5 (106). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rossiyskoe-grazhdanstvo-zhitelyam-kryma-i-sevastopolya-nekotorye-itogi-perehodnogo-perioda>

2) XIV—XV вв. — в ходе формирования централизованного государства наблюдается усиление роли фискального ведомства в органах государственного управления, создание письменного учета и контроля за передвижением населения;

3) XVI—XVII вв. — процесс закрепощения населения, прикрепление податного населения к определенному месту, упорядочение миграционных потоков на окраине государства, появление первых паспортов и правовое закрепление данного факта в Соборном Уложении 1649 г.;

4) XVIII—XIX вв. — введение печатных паспортов для купцов, мещан и крестьян (Положение «О паспортах» 1812 г.), осуществление надзора за паспортным режимом полицией (Устав «О паспортах и беглых», Закон Санкт-Петербурга 1878 г.);

5) 1900—1917 гг. — ослабление жесткого контроля за передвижением, отмена ряда ограничений для ряда податных сословий (Закон «О видах на жительство» № 1895 г., Указ «О паспортах» 1903 г.);

6) 1917—1991 гг. — единое союзное гражданство (Конституции 1918 г., 1936 г., 1977 г.);

7) 1991—2004 гг. — создание паспортно-визовой службы МВД России, введение новых образцов паспорта гражданина Российской Федерации (Закон РСФСР «О гражданстве РСФСР» от 28 ноября 1991 г.)

8) 2004 г. по 2016г. — создание Федеральной Миграционной Службы (Указ Президента РФ от 19 июля 2004 г.).

9) 2016-настоящее время- упразднение ФМС, создание ГУВМ МВД.

## **1.2 Современное законодательное регулирование миграционных процессов и миграционного учета в Российской Федерации**

На сегодняшний день правовая система Российской Федерации включает в себя свыше десяти федеральных законов в сфере миграции, более ста действующих указов Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, приказов федеральных

министерств и ведомств, а также десятки межгосударственных и межправительственных договоров. Однако, следует отметить, что правовое регулирование миграционных отношений в рассматриваемый период нельзя назвать оптимальным и абсолютно адекватным потребностям общества и государства.

Государственное регулирование миграционных процессов базируется на общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах Российской Федерации, являющихся в соответствии с ч.4 ст. 15 Конституции Российской Федерации составной частью государственной правовой системы.

В настоящее время Российская Федерация ратифицировала большинство международно-правовых актов, в числе которых, Всеобщая декларация прав человека (от 10 декабря 1948 года), Конвенция о статусе беженцев (от 28 июля 1951 г.), Заключительный акт Хельсинского совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (от 1 августа 1975 г.), Конституция Международной Организации по Миграции (от 20 мая 1987 г.), Конвенция о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей (от 18 декабря 1990 г.).

Что касается регулирования в регионах, то нормативная база, регулирующая миграционные процессы в регионах, в настоящее время находится только на стадии формирования: в некоторых субъектах в настоящее время попросту отсутствует, в других вопросы миграции регламентируются местными законами, в-третьих - постановлениями правительств или распоряжениями глав администраций.

В системе законодательных актов, регулирующих вопросы миграционного учета, особое значение имеет введение в действие Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

Основная цель закона, по мнению одного из его авторов, В. Плигина - обеспечение миграционной привлекательности Российской Федерации и

формирование качественно нового правового механизма учета иностранных граждан и лиц без гражданства . Закон развивает базовые положения, зафиксированные в статье 27 Конституции Российской Федерации, о праве каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства в пределах территории нашей страны, а также содержащуюся в статье 62 Конституции Российской Федерации норму о равных правах и обязанностях иностранных граждан и лиц без гражданства вместе с гражданами России (кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации).

Принятие данного Федерального закона направлено на установление более эффективной системы управления миграционными процессами, сокращения нелегальной иммиграции, и в то же время, существенное повышение уровня конституционно-правовых гарантий прав иностранцев, желающих трудиться и жить в Российской Федерации.

К наиболее важным положениям данного Закона принято относить:

во-первых, общий уведомительный характер вводимого миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства, за исключением отдельных случаев, прямо указанных в федеральных конституционных законах и федеральных законах. Представляется, что уже в названии Закона термин «учет» свидетельствует о желании подчеркнуть лишь удостоверительное предназначение данного режима;

во-вторых, замену ранее действовавшей обязательной регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства по месту их пребывания более облегченным правовым режимом - учетом указанных граждан и лиц по месту пребывания;

в-третьих, возможность учета иностранных граждан и лиц без гражданства по месту их пребывания не только в жилом, но и в нежилом помещении;

в-четвертых, значительно более четкую, по сравнению с прежним законодательством, регламентацию возможностей иностранных граждан и лиц без гражданства на совершение отдельных действий, связанных с осуществлением миграционного учета, и более четкое определение их прав и обязанностей при осуществлении такого учета;

в-пятых, введение упрощенных процедур об уведомлении о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания на территории Российской Федерации, в частности, посредством установления возможности направления такого уведомления через принимающую организацию по почте, а также с использованием в предусмотренных Законом случаях, входящих в состав сети электросвязи средств связи.

В целом, в Законе заложен значительный потенциал для улучшения ситуации в сфере государственного регулирования миграционных процессов. Упрощение процедуры учета позволило увеличить количество граждан, подлежащих ей.

Подтверждением этому служат статистические данные МВД России, так, количество фактов постановки на миграционный учёт иностранных граждан и лиц без гражданства в период за январь-август 2022 года составило - 11 208 721 лиц<sup>29</sup>, в 2021 году- 7 763 849 лиц<sup>30</sup>, за аналогичный период 2020 года - 6 707 629 лиц<sup>31</sup>, в 2019 году – 12 984 565 лиц<sup>32</sup>, в 2018 году - 11 960 763 лиц<sup>33</sup>, в 2017- 10 510 230 лиц.<sup>34</sup>

---

<sup>29</sup>Статистические сведения по миграционной ситуации в РФ за январь-август 2022 года [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/32699494>

<sup>30</sup>Статистические сведения по миграционной ситуации в РФ за январь-август 2021 года [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/32699494>

<sup>31</sup>Статистические сведения по миграционной ситуации в РФ за январь-август 2020 года [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/28104434>

<sup>32</sup>Статистические сведения по миграционной ситуации в РФ за январь-август 2019 года [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/18329606>

<sup>33</sup>Статистические сведения по миграционной ситуации в РФ за январь-август 2018 года [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/14454192>

<sup>34</sup>Статистические сведения по миграционной ситуации в РФ за январь-август 2017 года [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/11110508>

В Республике Крым- 79 948 лиц, в г. Севастополь- 17 269 лиц- за январь-июнь 2022 года.<sup>35</sup>

Таким образом, указанные данные свидетельствуют о динамике миграционных процессов на территории Российской Федерации и Республики Крым, в частности, однако, и они, к сожалению, имеют значительный процент латентности, а значит, не отражают общей картины в целом, что требует усовершенствования системы миграционного учета в условиях цифровизации.

Миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 18. 07. 2006 № 109-ФЗ «О миграционном учёте иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ» (далее – ФЗ № 109-ФЗ).<sup>36</sup> Данный нормативно-правовой акт содержит права и обязанности мигрантов, перечень органов и их полномочия в указанной сфере, порядок и основания учёта. При этом, детальная регламентация процедуры постановки на учёт содержится в правилах, утверждённых Постановлением Правительства РФ<sup>37</sup>.

В настоящий момент законодательно закреплено два способа учёта мигрантов:

- 1) регистрация по месту жительства;
- 2) учёт по месту пребывания.

По данным МВД по Республике Крым, за январь- июнь 2022 года, количество фактов постановки на миграционный учёт иностранных граждан и лиц без гражданства, составила порядка- 79 948 лиц, из которых зарегистрированных месту жительства – 4 013 лиц, по месту пребывания-

---

<sup>35</sup> Отдельные показатели миграционной ситуации в РФ за январь-июнь 2022 года [ [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/31387860>

<sup>36</sup> Федеральный закон « о миграционном учёте иностранных граждан и лиц без гражданства» от 18.07.2006 № 109-ФЗ // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_61569/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61569/)

<sup>37</sup> Постановление Правительства РФ от 15.01. 2007 № 9 « О порядке осуществления миграционного учёта иностранных граждан и лиц без гражданств в Российской Федерации» ( ред.26.05.2021) // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_65707/858fe32f24de552d39a0788f6871cc7995eef71a/#dst100012](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_65707/858fe32f24de552d39a0788f6871cc7995eef71a/#dst100012)

75 935 лиц в г. Севастополь -17 269 лиц , из которых зарегистрированных месту жительства -899 лиц, по месту пребывания -16 370 лиц.<sup>38</sup>

За январь-декабрь 2021 года, количество фактов постановки на миграционный учёт иностранных граждан и лиц без гражданства, составила порядка-112 142 лиц, из которых зарегистрированных месту жительства – 7 759 лиц, по месту пребывания-104 383 лиц, в г. Севастополь -17 180 лиц, из которых зарегистрированных месту жительства -2 227 лиц, по месту пребывания -14 953 лиц.<sup>39</sup>

За аналогичный период 2020 года, количество фактов постановки на миграционный учёт иностранных граждан и лиц без гражданства, составила порядка- 100 277 лиц, из которых зарегистрированных месту жительства – 8 093 лиц, по месту пребывания- 92 184 лиц, в г. Севастополь -14 479 лиц , из которых зарегистрированных месту жительства -2 278 лиц, по месту пребывания - 12 201 лиц.<sup>40</sup>

Следует отметить, разработан проект федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства», также направленный на совершенствование миграционного учёта.

Таким образом, регулирование миграционных процессов в Российской Федерации представляет собой сложный механизм, который связан с использованием множества нормативно-правовых актов, которые разрознены между собой, это создает определенные сложности в понимании законодательства, при чём не только для иностранцев, но и для юристов-практиков. Отсылочные нормы создают путаницу, что приводит к ухудшению понимания законодательства и приводят к совершению правонарушений, которые могут повлечь последствия в виде административной, или даже

---

<sup>38</sup> Отдельные показатели миграционной ситуации в РФ за январь-июнь 2022 года [ [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/31387860>

<sup>39</sup> Отдельные показатели миграционной ситуации в РФ за январь-декабрь 2021 года [ [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/28104344>

<sup>40</sup> Отдельные показатели миграционной ситуации в РФ за январь-июнь 2022 года [ [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/22689602>

уголовной ответственности. Кроме того, проведение масштабные мероприятий требует более усложненной вариации регулирования миграционной политики, которая призвана обеспечить внутреннюю безопасность государства, его граждан, а также иностранцев, пребывающих или проживающих на территории Российской Федерации.

### **1.3 Понятие, сущность и содержание системы миграционного учета**

Миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации является одной из форм государственного регулирования миграционных процессов и направлен на обеспечение и исполнение установленных Конституцией РФ гарантий соблюдения права каждого, кто законно находится на территории РФ, на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ и других прав и свобод личности, а также на реализацию национальных интересов РФ в сфере миграции.

Согласно положений Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», под миграционным учетом иностранных граждан и лиц без гражданства понимается государственная деятельность по фиксации и обобщению предусмотренных ФЗ № 109-ФЗ сведений об иностранных гражданах и о лицах без гражданства, а также о перемещениях иностранных граждан и лиц без гражданства.

Закон о миграционном учете регулирует отношения, возникающие при осуществлении учета перемещений иностранных граждан и лиц без гражданства, связанных с их въездом в Российскую Федерацию, транзитным проездом через территорию РФ, передвижением по территории РФ при выборе и изменении места пребывания или жительства в пределах РФ либо выездом из Российской Федерации. Особенностью указанного Закона

является то, что им вводится новый административно-правовой механизм учета иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих (пребывающих) в РФ, упрощающий правила регистрации данных лиц по месту жительства и по месту пребывания на территории РФ. Законом о миграционном учете более четко определены права и обязанности иностранных граждан и лиц без гражданства при осуществлении миграционного учета.

Говоря об учёте в целом, следует иметь в виду и саму природу учета, а не только его вещественное выражение – зафиксированные данные. Представляется, что процедура учета – это действия по собиранию и регистрации учетных данных, их сосредоточению и систематизации, хранению, поиску и передаче. Этим обосновывается определение, что регистрация в сфере миграции представляет собой систему миграционных и регистрационных учетов в их материальном и функциональном выражении.

Под формой учёта понимается способ и форма фиксации и хранения регистрационной информации. Если раньше это были всевозможные картотеки, списки, коллекции, магнитные записи, альбомы и др., то в настоящее время речь идет об автоматизированных информационных системах, базах (банках) данных и прочем.

Одной из целей учета является накопление учетных данных. Увеличение информационного массива необходимо, конечно, но не само по себе, а как одно из условий совершенствования процесса информационного обеспечения деятельности МВД России в сфере миграции. Эффективность этого зависит не только от объема сосредотачиваемой в информационных системах информации, но и, что представляется более важным, от четкой систематизации учетных данных, накопления и сохранения только востребованных сведений. Актуальность информации, составляющей электронные учеты современных информационных систем, зависит от их содержания.

Учет граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации имеет особое значение для реализации права личности на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства, способствует предупреждению и пресечению правонарушений, розыску лиц, скрывающихся от суда и правоохранительных органов (полиции).

Учет ИГ и ЛБГ играет важную роль в деле реализации их прав и законных интересов, в том числе права на свободу передвижения по территории России, способствует предупреждению и пресечению правонарушений, противодействию незаконной миграции, укреплению в стране правопорядка. Иностранцы граждане, находящиеся на территории России, обязаны иметь при себе действительные заграничные паспорта, зарегистрированные в установленном порядке, визы или приглашения, миграционные карты и предъявлять их по первому требованию компетентных органов. Учет необходимо осуществлять на всей территории страны, накапливать учетные данные в единой информационной базе данных с обеспечением доступа к ней с любой точки регистрации, учета и контроля за пребыванием мигрантов.

Основанием для постановки на миграционный учет являются:

- факт въезда иностранного гражданина в Российскую Федерацию;
- факт регистрации рождения на территории РФ иностранного гражданина или иного лица, не приобретающего на момент рождения гражданства РФ;

– факт утраты гражданства РФ лицом, находящимся в Российской Федерации. Основанием для снятия с миграционного учета являются:

- факт выезда иностранного гражданина из Российской Федерации;
- факт смерти иностранного гражданина в Российской Федерации;
- вступление в законную силу решения суда о признании иностранного гражданина, находившегося в Российской Федерации, безвестно отсутствующим или об объявлении его умершим;

– факт приобретения гражданства РФ иностранным гражданином, находящимся в Российской Федерации

При осуществлении миграционного учета иностранные граждане обязаны представлять достоверные сведения и осуществлять другие юридически значимые действия, установленные федеральными законами и принимаемыми в соответствии с указанными нормативными правовыми актами иными нормативными правовыми актами РФ. Постоянно или временно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане подлежат регистрации по месту жительства и учету по месту пребывания. Временно пребывающие в Российской Федерации иностранные граждане подлежат учету по месту пребывания.

Иностранцы граждане, отбывающие уголовное или административное наказание, подлежат учету по месту пребывания в учреждении, исполняющем соответствующее наказание, в порядке, установленном Правительством РФ. Принимающая сторона (администрация мест лишения свободы) обязана в течение одних суток уведомить орган миграционного учета о прибытии иностранного гражданина в место пребывания. Иностранцы граждане, отбывающие уголовное или административное наказание, подлежат учету по месту пребывания в учреждении, исполняющем соответствующее наказание, на срок отбытия наказания в этом учреждении. Принимающей стороной в данном случае является администрация учреждения, исполняющего наказание. Администрация учреждения, исполняющего соответствующее наказание, в течение одних суток уведомляет территориальный орган Федеральной миграционной службы о прибытии иностранного гражданина в место пребывания путем направления (передачи) уведомления о прибытии.

Иностранцы граждане, а также иностранные юридические лица и другие иностранные организации, находящиеся за пределами территории РФ и владеющие жилыми или иными помещениями, находящимися на территории РФ, в случае предоставления таких помещений для временного пребывания иностранным гражданам выполняют обязанности принимающей

стороны по постановке лиц, которым предоставляются помещения, на учет по месту пребывания.

Для реализации данного положения было принято Постановление Правительства «О государственной информационной системе миграционного учета». Данным Постановлением было утверждено Положение о государственной информационной системе миграционного учета (далее Положение). Положением установлен порядок формирования и обеспечения функционирования указанной информационной системы, внесения изменений в сведения (информацию) об иностранных гражданах и лицах без гражданства, содержащиеся в информационной системе (далее — сведения), порядок и срок их хранения, порядок доступа к сведениям, порядок их предоставления, использования и защиты, а также порядок взаимодействия органов миграционного учета с иными государственными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления в целях эффективного использования и защиты сведений.

Таким образом, миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства представляет собой сложный процесс по учету и фиксации сведений об указанных лицах и их перемещении с помощью государственной информационной системы миграционного учета.

Обращаясь к наработкам современной правовой доктрины в сфере миграционных правоотношений, следует отметить, что Трофимова Т.С. рассматривает миграционный контроль как внешний вид контроля, целью которого является регулирование потока граждан из других стран, отмечая при этом, что миграционный учет имеет уведомительный характер<sup>41</sup>.

Юрков А.Л. раскрывает понятие иммиграционный контроль через властное воздействие государства на субъектов миграционных правоотношений<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Трофимова Т.С. Сущность и содержание миграционной сферы Российской Федерации / Т.С. Трофимова // Образование. Наука. Научные кадры. – 2019. № 3. – С. 47-49.

<sup>42</sup> Юрков А.Л. К вопросу о целях осуществления иммиграционного контроля / А.Л. Юрков // Журнал российского права. – 2004. - № 5. – С. 123-133.

В рамках данного исследования определенный научный интерес представляет позиция Ивановой Л.В., которая рассматривает миграционный учет граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства в рамках института паспортно-регистрационного учета сквозь призму понятия правоотношения и их содержания, выделяя при этом, субъектов и объектов, а также основания их возникновения – регистрация, учет по месту пребывания или по месту жительства<sup>43</sup>.

По нашему мнению, институт миграционного учета следует рассматривать сквозь призму теории систем, говоря о таком правовом явлении, как «система миграционного учета», под которой следует понимать совокупность субъектов миграционного учета, т.е. имеющих соответствующие полномочия на его осуществление органов публичной власти и их должностных лиц, лиц, подлежащих миграционному учету, т.е. граждан (в рамках внутренней миграции) и иностранных граждан и лиц без гражданства (в рамках внешней миграции), юридических лиц, подлежащих административному надзору в связи с привлечением к трудовой деятельности иностранных граждан и лиц без гражданства, органов, способствующих надлежащему осуществлению и реализации миграционного учета (так, например, пограничные органы федеральной службы безопасности в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации в течение одних суток сообщают в органы миграционного учета сведения о фактах въезда в Российскую Федерацию либо выезда из Российской Федерации иностранного гражданина; органы записи актов гражданского состояния в течение одних суток сообщают в органы миграционного учета сведения о регистрации фактов рождения и смерти, о государственной регистрации перемены иностранным гражданином имени, включающего в себя фамилию, собственно имя, отчество (последнее - при наличии), либо изменения сведений

---

<sup>43</sup> Иванова Л.В. Институт паспортно-регистрационного и миграционного учета граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: автореф... дисс. канд. юрид. наук 12.00.14 / Иванова Лариса Васильевна/ Москва, - 2009. – 28 с.

о дате или месте рождения иностранного гражданина; налоговые органы; Министерство иностранных дел Российской Федерации, Федеральная служба безопасности Российской Федерации – которые выступают поставщиками сведений в государственную информационную систему миграционного учета, а значит способствуют его надлежащей реализации; Федеральная служба по техническому и экспортному контролю, которая обеспечивает защиту сведений, входящих в государственную информационную систему миграционного учета), а также государственной информационной системы миграционного учета и совокупность мер по регистрации и учету иностранных граждан и лиц без гражданства, а также мер противодействия фиктивной регистрации по месту жительства и фиктивной постановке на учет по месту пребывания.

При этом, под категорией «миграционный учет», по нашему мнению, следует понимать общественные отношения по фиксации, обобщению, ведению и мониторингу сведений о гражданах, иностранных гражданах, лицах без гражданства и их перемещениях, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся на основе норм миграционного законодательства и юридических фактов, между субъектами миграционного учета (органами публичной власти и их должностными лицами, уполномоченными на осуществление миграционного учета), лицами, подлежащими миграционному учету (граждан (в рамках внутренней миграции) и иностранных граждан и лиц без гражданства (в рамках внешней миграции)), юридическими лицами, подлежащими административному надзору в связи с привлечением к трудовой деятельности иностранных граждан и лиц без гражданства, органов, способствующих надлежащему осуществлению и реализации миграционного учета (органы пограничной службы; органы регистрации актов гражданского состояния; налоговые органы; органы министерства иностранных дел; органы службы безопасности; органы службы по техническому и экспортному контролю).

Отметим, что только в случае координации и взаимодействия всех обозначенных субъектов миграционного учета и органов, способствующих надлежащему осуществлению и реализации миграционного учета, а также граждан, иностранных граждан, лиц без гражданства и юридических лиц, привлекающих к трудовой деятельности граждан, иностранных граждан, лиц без гражданства возможна эффективная и качественная реализация правоотношений по миграционному учету не просто путем фиксации сведений о нахождении и перемещении граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства, а путем предупреждения и профилактики совершения миграционных правонарушений и стабилизации административно-деликтной ситуации в Российской Федерации в целом.

Таким образом, предлагается авторское трактование категории «миграционный учет», под которым понимаются: общественные отношения по фиксации, обобщению, ведению и мониторингу сведений о гражданах, иностранных гражданах, лицах без гражданства и их перемещениях, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся на основе норм миграционного законодательства и юридических фактов, между субъектами миграционного учета (органами публичной власти и их должностными лицами, уполномоченными на осуществление миграционного учета), лицами, подлежащими миграционному учету (граждан (в рамках внутренней миграции) и иностранных граждан и лиц без гражданства (в рамках внешней миграции)), юридическими лицами, подлежащими административному надзору в связи с привлечением к трудовой деятельности иностранных граждан и лиц без гражданства, органов, способствующих надлежащему осуществлению и реализации миграционного учета (органы пограничной службы; органы регистрации актов гражданского состояния; налоговые органы; органы министерства иностранных дел; органы службы безопасности; органы службы по техническому и экспортному контролю).

#### 1.4. Трудовая миграция в системе правоотношений миграционного учета

Отсутствие легального определения понятия «трудовая миграция» в действующем законодательстве усложняет возникающие трудовые отношения между иностранным работником и российским работодателем, порождает существование в юридической литературе разных точек зрения относительно понятия, сущности и видов трудовой миграции. Все существующие дефиниции трудовой миграции можно условно разделить на определения, существующие в юридической литературе, или нормативно-правовые определения, и дефиниции, существующие в социально-научной литературе.

Конвенция МОТ № 97 о трудящихся-мигрантах понимает под трудящимся-мигрантом лицо, которое эмигрирует из одной страны в другую с целью найма на работу. Это касается любого человека, в официальном порядке допущенного в страну в этом качестве.<sup>44</sup> Однако под это определение не попадают некоторые категории трудовых мигрантов, а именно нелегальные трудовые мигранты, трудовые мигранты внутри страны, приграничные работники и т. д.

Так, согласно Конвенции «О защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей», принятой Генеральной Ассамблеей ООН 18 апреля 1990 г., под «трудящимся-мигрантом понимается лицо, которое будет заниматься, занимается или занималось оплачиваемой деятельностью в государстве, гражданином которого он или она не являются».<sup>45</sup> Это определение также включает в себя следующие категории трудящихся-мигрантов: приграничные мигранты; сезонные мигранты; моряки; трудящиеся, занятые на стационарной прибрежной установке; трудящиеся, работа которых связана с переездами;

---

<sup>44</sup> Конвенция № 97 О трудящихся-мигрантах / Международная организация труда. Женева, 1949.

<sup>45</sup> Международная Конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей / Организация Объединенных Наций. 1990. 19 дек

трудящиеся на проекте; трудящиеся целевого найма; трудящиеся, работающие не по найму.

Как следует из вышеизложенного, в международное право определяет трудящихся-мигрантов как лиц, переезжающих с целью найма на работу в другую страну на временный или постоянный срок, а также перемещающихся в другую страну периодически. Однако, международно-правовые акты не дают определения понятию и процессу трудовой миграции, а лишь определяют правовой статус и права работников-мигрантов.

В Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года используется понятие трудовой миграции — это временная миграция с целью трудоустройства и выполнения работ (оказания услуг).<sup>46</sup> Следует отметить, что данный документ не является источником права и, следовательно, носит рекомендательный, а не обязательный для регулирования трудовых отношений характер. В указанном документе не раскрывается сущность и признаки трудовой миграции.

Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» вводит понятие «иностранец», под которым понимает иностранного гражданина, временно пребывающего в Российской Федерации и осуществляющего в установленном порядке трудовую деятельность.

Раздел XXVI «Договора о Евразийском экономическом союзе»<sup>47</sup> и положения Соглашение «О сотрудничестве в области трудовой миграции социальной защиты трудящихся-мигрантов»<sup>48</sup> также не раскрывают значение и признаки понятия «трудовая миграция».

. По нашему мнению, наиболее полное определение было дано Л. Л. Рыбаковским: «трудовая миграция – вид миграции, представляющий собой

---

<sup>46</sup> <http://kremlin.ru/events/president/news/15635>

<sup>47</sup> Договор о Евразийском экономическом союзе // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/>

<sup>48</sup> О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов: Соглашение от 15.04.1994 // Бюллетень международных договоров. № 2, февраль, 1997.

совокупность территориальных перемещений людей, связанных с занятостью и поисками работы.»<sup>49</sup>

А. Б. Моргунова считает, что трудовая миграция — это «перемещение людей в рамках страны, а также за ее пределы с целью осуществления оплачиваемой деятельности».<sup>50</sup>

Рязанцев С. В. дает следующее определение трудовой миграции — «временные перемещения населения с целью работы в другом регионе или стране с периодическим возвращением к обычному или постоянному месту жительства независимо от способа и легитимности пресечения границы и трудоустройства, времени и периодичности работы, то есть без окончательного переселения в регион или страну трудоустройства».<sup>51</sup>

А. Ю. Лукьянова в своих работах проводит параллель между понятиями «коммерческая миграция» и «трудовая миграция». Трудовую миграцию А. Ю. Лукьянова представляет в качестве административно-территориального перемещения населения с разной периодичностью как в пределах, так и за пределами государства, сопряженного с осуществлением на трудовом рынке трудовой функции мигрантов.

Под коммерческой миграцией понимается не организованное государством административно-территориальное перемещение организаций и индивидуальных предпринимателей, которое осуществляется с разной периодичностью, за товарами и услугами широкого потребления как за пределами страны, так и в ее пределах, с целью получения прибыли от предпринимательской деятельности.<sup>52</sup>

Тюнина И. И. выделяет два типа трудовой миграции на основе территориального признака:

---

<sup>49</sup> Рыбаковский, Л. Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика / Л. Л. Рыбаковский ; под ред. Т. И. Заславской. – М.: Наука, 1987. – 199 с

<sup>50</sup> Моргунова А.Б. Миграция. Проблема? // Вестник общественного мнения: Данные. Анализ. Дискуссии. - 2015. - Т. 104. - № 2. - С. 89-100.

<sup>51</sup> Рязанцев С. В. Трудовая миграция в странах СНГ и Балтии: тенденции, последствия, регулирование. М. Формула права. 2007.

<sup>52</sup> Лукьянова А. Ю. Внешняя трудовая миграция в Ставропольском крае // Современные проблемы миграции в России: материалы общерос. науч. конф. М., 2003. С. 167.

1) внутренняя трудовая миграция — это добровольное легальное перемещение людей внутри государства с целью осуществления трудовой деятельности;

2) внешняя трудовая миграция — это добровольное легальное перемещение людей за пределы государства с целью осуществления трудовой деятельности. В свою очередь внешняя трудовая миграция делится на межконтинентальную и внутриконтинентальную.<sup>53</sup>

Как мы видим, при определении трудовой миграции в научной литературе авторы делают акцент на цели таких перемещений, состоящей в законной работе в стране въезда в течение определенного времени (срока действия разрешения на работу, сезонного трудового договора и т. п.).

Исследование различных подходов к определению сущности основных категорий и способов классификации миграционных процессов позволило выявить, что миграция трудовых ресурсов – понятие многогранное, отражающее разнообразные социально-экономические процессы, происходящие в обществе.

На основе анализа правовых норм и научных взглядов в рамках данного исследования можно сформулировать следующее понятие трудовой миграция- это сложное социально-экономическое явление, которое характеризуется временным перемещением лица относительно его постоянного места проживания как в другой субъект в пределах своего государства, так и в иностранные государства, напрямую связанное с целью получения дохода от осуществления лицом трудовой деятельности.

## **ГЛАВА 2 ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ СИСТЕМЫ МИГРАЦИОННОГО УЧЕТА И ПУТИ ЕГО УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ**

---

<sup>53</sup> Тюнина И.И. Конституционно-правовой статус трудящихсямигрантов в Российской Федерации: Дис. . канд.юрид.наук: 12.00.02 Воронеж, 2007.

## **2.1 Миграционный учет как функция государства: правовые формы и средства реализации**

В юридической литературе под функциями государства понимаются основные направления его деятельности, в которых выражаются сущность и социальное назначение, цели и задачи государства по управлению обществом в присущих государству формах и свойственными ему методами. В определении функций государства нет разногласий как среди теоретиков, так и специалистов отраслей права. Подчеркивается, что функции государства — это главные социально значимые направления деятельности государства на конкретном историческом этапе, а не любая его деятельность, поскольку она чрезвычайно многообразна и разнопланова.

Миграционная функция в юридической литературе определяется как «направление деятельности государства и его органов по осуществлению контроля пребывания на территории страны иностранных граждан и лиц без гражданства.»

Как отмечает Леонидова Т.И, по своему содержанию миграционная функция представляет организованное и систематическое воздействие на миграционные процессы, управление движением людских потоков на его территории, установление и поддержание правового порядка в данной сфере, оказание необходимого содействия мигрантам в осуществлении ими своих прав и обязанностей в целях представляющей собой направление деятельности государства, его органов по контролю за пребыванием на территории государства в целях восполнения и воспроизводства общества .<sup>54</sup>

Объектами миграционной функции являются, процессы и явления, наблюдение за которыми необходимо для обеспечения конституционного строя, реализации прав и свобод граждан, а также для обеспечения безопасности жизнедеятельности общества. Необходимо пояснить, что

---

<sup>54</sup> Леонидова Т. И. Содержание миграционной функции государства: теоретические аспекты // Представительная власть. - 2007. - № 2. - С. 42

государство не ограничивается только лишь наблюдением за происходящим, поскольку это приносит некую созерцательность, невмешательство в случае видимых социальных отклонений и угроз. Не менее важным здесь является своевременное и эффективное реагирование в случае выявления отклонений, угрожающих или мешающих нормальному социальному развитию. Нередко такое реагирование сопряжено с применением государственного принуждения.

В свою очередь, Ефремова Л.П. отмечает, что важнейшей задачей миграционной функции государства выступает дифференциация и совершенствование форм ее осуществления, что предполагает системную работу и научно-обоснованную работу по созданию непротиворечивой нормативно-правовой основы деятельности компетентных субъектов.<sup>55</sup>

Существуют учёные, которые негативно относятся к выделению самостоятельной миграционной функции. Так, по мнению Гришковца А.А., сторонники выделения миграционной функции государства как раз и допускают достаточно распространенную ошибку, отождествляя функции государства и его отдельных органов, явно переоценивая тем самым значимость отношений в сфере миграции.<sup>56</sup>

Структура миграционной функции современного Российского государства включает в себя ряд подфункций: позитивной регламентации социально-полезных форм миграции населения; защиты прав и свобод мигрантов; государственного учета и контроля легальности пребывания мигрантов на территории Российской Федерации; охраны внутринационального и международного правопорядка от негативных проявлений нелегальной миграции; стимулирования миграции высококвалифицированных иностранных работников на территории Российской Федерации.

---

<sup>55</sup> Ефремова Л.П. Миграционно-правовая политика в современной России: теоретико-инструментальный аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2009. С.11

<sup>56</sup> Гришковец А.А. Административно-правовое регулирование в миграционной сфере // Вестник ВИПК МВД России. – 2022. – № 2(62). – С. 109- 116.

Правовая форма реализации миграционной деятельности Российского государства далека от совершенства.

В настоящий момент в структуре российского законодательства имеется целый массив нормативных правовых актов, регулирующих в той или иной степени миграционные отношения. Однако существенное количество нормативных предписаний, регламентирующих реализацию государством миграционной функции, к сожалению, не свидетельствует о должном уровне единства, системности и качественной организованности нормативно-правового регулирования миграции и соответственно о надлежащем качестве выполнения органами государственной власти данных предписаний. Следует отметить, что уровень системной организации действующего миграционного законодательства как нормативной основы осуществления государственно-правового воздействия на миграционные отношения в современных условиях недостаточен для полноценного обеспечения национальной безопасности, устойчивого экономического развития и повышения качества жизни населения.

По мнению Зраевой И.М., под механизмом реализации миграционного учета следует понимать совокупность, взятых в единстве, взаимосогласованных методов, принципов, правовых и организационных средств реализации миграционного учета, определяющих порядок постановки и снятия с учета иностранных граждан и лиц без гражданства.<sup>57</sup>

Сложность механизма реализации миграционной функции государства, его внутренняя неоднородность, потребность в сочетании международно-правовых и внутринациональных правовых начал вызывает необходимость проведения более подробной научно-практической классификации имеющегося у современного Российского государства политико-правового инструментария, приведения его в органическую целостную систему.

---

<sup>57</sup> Зраева Ирина Михайловна. Конституционно-правовые основы миграционного учета в Российской Федерации : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Зраева Ирина Михайловна; [Место защиты: Моск. ун-т МВД РФ].- Москва, 2009.- 205 с.: ил. РГБ ОД, 61 09-12/1394

К классификации форм реализации миграционной функции наряду с классическим делением на правотворческую, правоприменительную, правоохранительную и организационную, по мнению Косыревой В.В., следует добавить градацию, основанную на инструментально-содержательной, информационно-психологической и технико-юридической составляющих миграционной деятельности государства и исходя из данных методологических установок, можно делить правовые формы реализации миграционной функции государства на договорную и административно-управленческую, стимулирующую и ограничивающую, международно-правовую и внутринациональную, позитивно-регламентационную и контрольно-надзорную, материально-содержательную и процессуально-организационную.<sup>58</sup>

«Организация и проведение учёта мигрантов — это как бы механизм «обновления» и «пополнения» государством «людских» ресурсов с целью восполнения и воспроизводства общества, так как государство более устойчиво и жизнеспособно, когда существует определённый «людской» резерв».<sup>59</sup>

Содержание функции миграционного учёта и ее особенности предопределены теми целями и задачами миграционного учёта, которые закреплены в Федеральном законе от 18 июля 2006 г. Являясь составляющей функции государства, миграционный учёт осуществляется всей совокупностью государственных органов

Систематизация миграционных теорий производилась различными исследователями. На взгляд автора, наиболее полная и системная работа по упорядочиванию подходов к анализу миграционных процессов проведена

---

<sup>58</sup> Косарева, В. В. Правовые формы реализации миграционной функции современного российского государства: вопросы общей теории и юридической техники: специальность 12.00.01 «Теория и история права и государства: история учений о праве и государстве»: дис. ... канд. юрид. наук / Косарева Владислава Владимировна; Саратовская государственная юридическая академия. — Саратов, 2019. — 263 с. — Библиогр.: с. 204-263.

<sup>59</sup> Леонидова Т. И. Содержание миграционной функции государства: теоретические аспекты // Представительная власть. - 2007.-№2.-С. 42

российским исследователем И. В. Ивахнюк<sup>60</sup>, которая изучила практически все имеющиеся теории с позиции их изменений и представлений во времени. Схожую систематизацию можно встретить в работе С. Н. Мищук<sup>61</sup>.

Обращаясь к наработкам современной правовой доктрины в сфере миграционных правоотношений, следует отметить, что Трофимова Т.С. рассматривает миграционный контроль как внешний вид контроля, целью которого является регулирование потока граждан из других стран, отмечая при этом, что миграционный учет имеет уведомительный характер.<sup>62</sup>

Юрков А.Л. раскрывает понятие иммиграционный контроль через властное воздействие государства на субъектов миграционных правоотношений<sup>63</sup>.

В рамках данного исследования определенный научный интерес представляет позиция Ивановой Л.В., которая рассматривает миграционный учет граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства в рамках института паспортно-регистрационного учета сквозь призму понятия правоотношения и их содержания, выделяя при этом, субъектов и объектов, а также основания их возникновения – регистрация, учет по месту пребывания или по месту жительства.<sup>64</sup>

По нашему мнению, институт миграционного учета следует рассматривать сквозь призму теории систем, говоря о таком правовом явлении, как «система миграционного учета», под которой следует понимать

---

<sup>60</sup> Ивахнюк И. В. Развитие миграционной теории в условиях глобализации // Век глобализации. – 2015. – № 1. – С. 36–51; Ивахнюк И. В. Управление трудовой миграцией. Противоречивые уроки глобализационного кризиса // Век глобализации. – 2011. – № 2. – С. 109–125; Ивахнюк И. В. Международная миграция как ресурс развития. Замечания в связи с глобальной дискуссией // Век глобализации. – 2011. – № 1. – С. 67–79.

<sup>61</sup> Мищук С. Н. Мигранты и принимающее сообщество: региональный аспект (на примере Дальнего Востока России) = Migrants and host community: regional aspect (the Far East of Russia set as an example). – Биробиджан: ИКАРП ДВО РАН, 2014. – 216 с.

<sup>62</sup> Трофимова Т.С. Сущность и содержание миграционной сферы Российской Федерации / Т.С. Трофимова // Образование. Наука. Научные кадры. – 2019. № 3. – С. 47-49.

<sup>63</sup> Юрков А.Л. К вопросу о целях осуществления иммиграционного контроля / А.Л. Юрков // Журнал российского права. – 2004. - № 5. – С. 123-133.

<sup>64</sup> Иванова Л.В. Институт паспортно-регистрационного и миграционного учета граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: автореф... дисс. канд. юрид. наук 12.00.14 / Иванова Лариса Васильевна/ Москва, - 2009. – 28 с.

совокупность субъектов миграционного учета, т.е. имеющих соответствующие полномочия на его осуществление органов публичной власти и их должностных лиц, лиц, подлежащих миграционному учету, т.е. граждан (в рамках внутренней миграции) и иностранных граждан и лиц без гражданства (в рамках внешней миграции), юридических лиц, подлежащих административному надзору в связи с привлечением к трудовой деятельности иностранных граждан и лиц без гражданства, органов, способствующих надлежащему осуществлению и реализации миграционного учета (так, например, пограничные органы федеральной службы безопасности в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации в течение одних суток сообщают в органы миграционного учета сведения о фактах въезда в Российскую Федерацию либо выезда из Российской Федерации иностранного гражданина; органы записи актов гражданского состояния в течение одних суток сообщают в органы миграционного учета сведения о регистрации фактов рождения и смерти, о государственной регистрации перемены иностранным гражданином имени, включающего в себя фамилию, собственно имя, отчество (последнее - при наличии), либо изменения сведений о дате или месте рождения иностранного гражданина; налоговые органы; Министерство иностранных дел Российской Федерации, Федеральная служба безопасности Российской Федерации – которые выступают поставщиками сведений в государственную информационную систему миграционного учета, а значит способствуют его надлежащей реализации; Федеральная служба по техническому и экспортному контролю, которая обеспечивает защиту сведений, входящих в государственную информационную систему миграционного учета), а также государственной информационной системы миграционного учета и совокупность мер по регистрации и учету иностранных граждан и лиц без гражданства, а также мер противодействия фиктивной регистрации по месту жительства и фиктивной постановке на учет по месту пребывания.

## 2.2 Субъекты миграционного учета и их полномочия

В современных социально-экономических условиях очевидно, что один государственный орган способен успешно выполнить лишь свою относительно узкую функцию (часть государственной деятельности).<sup>65</sup> Таким образом, для управления таким многоаспектным явлением как миграция в государстве должна быть выстроена система управления.

Субъектом миграционных отношений с одной стороны является непосредственно само мигрирующее лицо, т.е. мигрант, с другой - субъектами миграционных правоотношений являются органы государственной власти, государственные организации и их должностные лица, органы местного самоуправления, общественные организации и их представители.

Конституция Российской Федерации не упоминает миграционные процессы в качестве предмета ведения Российской Федерации, либо Российской Федерации и ее субъектов, не относит она их и к вопросам местного значения. Вместе с тем, исходя из характера миграционных отношений, затрагивающих вопросы внешней политики, национальной и общественной безопасности, регулирования прав и свобод лиц, законно находящихся на территории Российской Федерации, можно сделать вывод о том, что в соответствии с ч. 2 ст. 72 Конституции Российской Федерации, эти вопросы относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, что предполагает не только возможность, но и обязанность последних, участвовать в их решении.

Как справедливо отмечает Хабриева Т. Я., миграционное законодательство также носит разобщенный характер и не дает адекватного

---

<sup>65</sup> Леонидова Т.И. Содержание миграционной функции государства: теоретические аспекты // Представительная власть. 2007. № 2 (75). // Официальный сайт журнала «Представительная власть» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pvlast.ru/archive/index.374.php>

представления об объеме полномочий каждого уровня власти в сфере миграции.<sup>66</sup>

В юридической литературе органы государственной власти, осуществляющие реализацию миграционных функций, определяются по-разному. В.А. Коробеев миграционные органы обозначает как «специальные органы государственной власти в области миграции».<sup>67</sup>

А.Р. Файзуллина обозначает их как «органы государственной власти на федеральном уровне, обеспечивающие реализацию миграционной политики».<sup>68</sup>

Деятельность федеральных органов исполнительной власти является объектом научного анализа в работах по общей теории государства и права, конституционному, административному и уголовному праву. На основе обобщения выводов ученых, содержащихся в научных трудах по исследованию основ миграционной политики Российской Федерации, можно выделить три подхода к определению основных направлений государственного регулирования миграционных правоотношений.

Согласно первого подхода, государственное регулирование миграционных отношений в Российской Федерации представляет собой одно из основных направлений организационно - правового воздействия, содержание которого предопределено спецификой объекта управления и стоящими перед государственным управлением целями и задачами (В.А. Лянной, В.В. Масюк, Н.И. Орешина, Ю.И. Прыткова, Э.И. Тарханова, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева, Т.Н. Юдина и др.).

Суть второго подхода заключается в том, что оптимизирование деятельности уполномоченных органов в миграционной сфере видится в осуществлении сотрудничества с зарубежными странами, приведении

---

<sup>66</sup> Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ», 2008. С. 42.

<sup>67</sup> Коробеев В.А. Конституционно-правовые основы миграционной политики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2008. С. 21

<sup>68</sup> Файзуллина А.Р. Миграционная политика в современной России: федеральные и региональные аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2007. С. 25.

национального законодательства в соответствии с нормами международного права, изучении передового опыта правоохранительных органов и совершенствовании на этой основе организационно-правовых механизмов управления (Д.Ю. Горохов, С.Г. Жихарев, В.А. Иванов, А.Н. Порохова и др.).

Согласно третьему подходу, государственное регулирование в Российской Федерации находит свое выражение в установлении общеобязательных требований и процедур для объектов управления в сфере миграции в целях обеспечения гарантий прав и свобод иностранных граждан, находящихся на территории России (Д.П. Дежина, Ю.А. Лялякин, М.В. Немытина, А.А. Подмарев, Т.А. Прудникова, И.Н. Сивкова, С.А. Трыканова и др.).

Так, В.А. Коробеев делит все миграционные органы на две группы: «органы общей компетенции» (Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание РФ, Правительство России) и «органы специальной компетенции».

Главенствующую роль в классификации федеральных органов исполнительной власти в сфере миграции занимают высшие органы государственной власти, осуществляющие координационные функции в сфере миграции, поскольку Президент России и Правительство Российской Федерации, в соответствии со ст. 11 и ст. 78 Конституции РФ, по совокупности и значимости функций и полномочий, закрепленных за ними, осуществляют государственную власть в стране. Также, в их полномочия входит формирование и «установление системы федеральных органов исполнительной власти» с определением «порядка их организации и деятельности» (п. «г» ст. 71 Конституции России).

Федеральное Собрание Российской Федерации как законодательный орган является механизмом, обеспечивающим законотворчество, которое реализуется в двух плоскостях:

- 1) ратификации международных соглашений в области миграции;
- 2) правотворчестве в области миграции.

В Совете Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания созданы профильные комитеты, выполняющие ряд не менее важных функций, в том числе в сфере миграции населения.

Систему органов исполнительной власти возглавляет Правительство РФ. В Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»<sup>69</sup> при рассмотрении основных полномочий указанного органа не выделяются отдельные полномочия в сфере миграции, а основные из них включены в состав полномочий в сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью и в социальной сфере.

Следовательно, анализируя положения Конституции РФ (глава 5) и вышеназванного закона (глава 3), представляется возможным обозначить такие полномочия Правительства РФ применительно к миграционной сфере, как:

- 1) осуществление единой государственной миграционной политики;
- 2) контролирование и направление деятельности органов исполнительной власти в сфере миграции;
- 3) учреждение координационных и совещательных органов по вопросам миграции, в том числе при Правительстве РФ;
- 4) охрана Государственной границы РФ;
- 5) разработка и реализация целевых федеральных программ в рассматриваемой сфере;
- 6) разработка и обеспечение исполнения федерального бюджета;
- 7) взаимодействие с религиозными организациями и общественными объединениями по вопросам миграции. Важно отметить, что отдельные полномочия Правительства РФ закреплены также в специальных федеральных законах в сфере миграции.

---

<sup>69</sup> Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 N 4-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" // [Электронный ресурс] // [Режим доступа] : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_366950/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_366950/)

В соответствии Постановление Правительства РФ от 26.05.2009 N 450 (ред. от 17.08.2020) "О Правительственной комиссии по миграционной политике" (вместе с "Положением о Правительственной комиссии по миграционной политике")

Правительственная комиссия по миграционной политике является «координационным органом, образованным для обеспечения согласованных действий заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по

Основными задачами Комиссии являются: «координация деятельности» миграционных органов; разработка «основных направлений совершенствования правового регулирования в сфере миграции»; «выработка согласованных решений и действий уполномоченных органов»; рассмотрение и подготовка «согласованных предложений по приоритетным вопросам внешней и внутренней миграции».<sup>70</sup>

Правительство Российской Федерации координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере миграции и обеспечивает проведение единой миграционной политики. Вместе с тем основные полномочия по осуществлению государственного управления в сфере миграции сконцентрированы у отраслевых федеральных органов исполнительной власти, в частности, у МВД России.

Для осуществления государственного управления в сфере миграции в структуре МВД России вновь создано Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации.

В своей деятельности ГУВМ МВД России руководствуется Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской

---

<sup>70</sup> Постановление Правительства РФ от 26.05.2009 N 450 (ред. от 17.08.2020) "О Правительственной комиссии по миграционной политике" (вместе с "Положением о Правительственной комиссии по миграционной политике")// [Электронный ресурс] // [Режим доступа] <http://gov.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>

Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами МВД России, а также Положением о ГУВМ МВД России. Руководство деятельностью ГУВМ МВД России осуществляет министр внутренних дел Российской Федерации.

Что касается основных направлений деятельности ГУВМ МВД России, то они закреплены в Положении в виде весьма широких полномочий, включая те функции, которые до этого времени осуществляла Федеральная миграционная служба. Непосредственная реализация полномочий в сфере миграции осуществляется подразделениями (управлениями, отделами) по вопросам миграции территориальных органов МВД России.

В связи с реализацией Указа Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции», были внесены существенные изменения в Федеральный закон «О полиции». На полицию возложены обязанности 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; а также осуществление контроля за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Указом Президента Российской Федерации от 21.12.2016 № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации»

установлено, что МВД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в сфере миграции, а также правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в сфере внутренних дел. Кроме того, в качестве основополагающих задач МВД России на уровне обеспечения защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействия преступности, охраны общественного порядка и собственности, обеспечения общественной безопасности установлена задача по предоставлению государственных услуг в сфере внутренних дел.

Реализация указанных задач, возлагается начальником территориального органа МВД России на региональном уровне на структурные подразделения (отделы) Положения, о котором утверждается его приказом. Подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России оказывают 17 государственных услуг в сфере миграции и две государственные функции.

Согласно п. 2.2 Положения о Главном управлении по вопросам миграции МВД России, осуществление регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и контроля за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации является одной из основных задач ГУВМ МВД России и его территориальных подразделений. Кроме того, обязанность осуществлять контроль за соблюдением гражданами и должностными лицами установленных правил регистрационного учета граждан Российской Федерации возложена в общем виде на полицию в целом.

Это закреплено в п. 33 ст. 12 Федерального закона Российской Федерации «О полиции».<sup>71</sup>

Формы и методы контроля зависят от поставленных целей. Это могут быть:

1) плановые комплексные профилактические операции по проверке соблюдения паспортно-регистрационной системы, проводимые сотрудниками территориальных подразделений ГУВМ МВД России совместно с участковыми уполномоченными полиции, сотрудниками оперативных служб, представителями жилищных органов и общественности;

2) целевые проверки паспортно-регистрационного режима в конкретном микрорайоне или жилом массиве, на отдельных объектах, предприятиях, в организациях и др.;

3) выход в конкретный адрес сотрудников территориальных подразделений ГУВМ МВД России совместно с сотрудниками оперативных служб, участковым уполномоченным полиции при поступлении информации из территориального подразделения ГУВМ МВД России о том, что представлены документы на регистрацию по месту пребывания или месту жительства на лицо, которое объявлено в розыск, и на которое выставлен сторожевой листок. Важная роль в этом виде контроля принадлежит участковым уполномоченным полиции. Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» не регламентирует полномочия участкового уполномоченного полиции в сфере миграции.

Осуществляя профилактический обход и проверяя соблюдение паспортно-регистрационных правил, участковые уполномоченные могут, с разрешения граждан входить в занимаемые ими жилые помещения и осуществлять проверки документов, удостоверяющих личность, а также в частных домовладениях – домовых книг. При проверке участковый обязан

---

<sup>71</sup> Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ (ред. от 21.12.2021) "О полиции" // [Электронный ресурс] // [Режим доступа] : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_110165/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110165/)

сделать в соответствующей графе домовой книги отметку о проверке и записи об устранении имеющихся нарушений. При выявлении фактов о том, что граждане проживают без регистрации по месту жительства или месту пребывания, без документов, удостоверяющих их личность либо с нарушением иных правил, установленных законодательством Российской Федерации участковый уполномоченный вправе:

-доставить в орган внутренних дел нарушителя для составления протокола при невозможности составления его на месте выявления административного правонарушения;

-составить протокол об административном правонарушении; -вынести постановление о назначении административного наказания по статьям 19.15 КоАП РФ, 19.15.1 КоАП РФ, 19.15.2 КоАП РФ.

Таким образом, несмотря на главенствующую роль территориальных подразделений ГУВМ МВД России в осуществлении контроля за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства, значительный объем работы в данном направлении осуществляется участковыми уполномоченными полиции. Именно они являются первичным звеном системы предупреждения и пресечения нарушений правил регистрации по месту жительства и по месту пребывания.

Несомненно, важная роль в механизме осуществления функции миграционного учета принадлежит органам прокуратуры. Прокурорский надзор - важнейший механизм обеспечения законности в данной сфере.

В зависимости от степени участия в реализации миграционных функций, следующими «органы исполнительной власти, осуществляющие отдельные функции в сфере миграции», к которым отнесены Федеральная служба безопасности (далее – ФСБ РФ), Министерство иностранных дел Российской Федерации (далее – МИД России) и Федеральное агентство по делам Содружества Независимых государств, соотечественников,

проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (далее – ФА по СНГ и соотечественникам). Анализ нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность уполномоченных ведомств по осуществлению миграционной политики, показал, что МИД и ФСБ России осуществляют государственные услуги в тех сферах миграционной деятельности, в которых требуется их специализация.

Во взаимодействии с исполнительными органами государственной власти РФ в государственном управлении в сфере миграции участвуют исполнительные органы субъектов РФ. Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) назначает на должность и освобождает от должности руководителей исполнительных государственных органов соответствующих субъектов РФ, осуществляющих полномочия в сфере миграции; организует деятельность по их реализации. При этом основные функции по управлению миграционными процессами в субъекте РФ возложены на уполномоченный исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, возглавляемый руководителем, назначаемым на должность и освобождаемым от должности высшим должностным лицом субъекта РФ.

Миграционные органы муниципальных образований не могут обладать большими правами, чем такие же органы, созданные на уровне субъекта Российской Федерации.

В этой связи необходимо отметить, что компетенция муниципальных миграционных органов должна зависеть от сформированной региональной миграционной политики и содержания их правовых основ. Это обстоятельство позволяет сформулировать два основных подхода к определению компетенции муниципальных миграционных органов:

- 1) ужесточение миграционной политики, направленной на ограничение притока иностранных граждан на территорию субъекта Федерации и муниципального образования;

2) либерализация миграционной ситуации в субъекте Российской Федерации и как следствие — в муниципальных образованиях.

Ужесточение региональной миграционной политики с целью ограничения притока иностранных граждан на территорию субъекта Федерации и муниципального образования может иметь место в приграничных муниципальных образованиях и при реализации в нем особого административно-правового режима пребывания российских и иностранных граждан.

Компетенция территориальных миграционных органов федеральных органов исполнительной власти формируется с учетом целей, задач и функций государственного управления миграцией населения и определяется ими.

Компетенция миграционных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных миграционных органов зависит не только от целей, задач и функций государственного управления миграцией населения на территории субъекта Российской Федерации, но и от потребности введения на территории приграничных субъектов Российской Федерации особого административно-правового режима пребывания граждан Российской Федерации и иностранных граждан (лиц без гражданства).

Кроме того, в рамках данного исследования, следует отметить, что определенный научный интерес представляют субъекты миграционного учета в условиях цифровизации, т.е. участники информационного обмена<sup>72</sup>, а также поставщики сведений в информационную систему, к которым относятся не только МВД РФ и ФСБ РФ, но и Федеральная налоговая служба. В соответствии с Постановлением, Поставщиками сведений могут являться иные органы государственной власти и органы местного самоуправления в случае, если на указанные органы возложены в установленном законодательством Российской Федерации порядке обязанности (полномочия)

---

<sup>72</sup> Постановление Правительства РФ от 14.02.2007 N 94 (ред. от 30.11.2016) "О государственной информационной системе миграционного учета // [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_66227/06aa6b1ac3ca46eb6e0f287c93294d778b8b8b60/#dst100069](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66227/06aa6b1ac3ca46eb6e0f287c93294d778b8b8b60/#dst100069)

по фиксации (учету) информации об иностранных гражданах и (или) ее представлению в органы миграционного учета.

Министерство внутренних дел Российской Федерации в соответствии с установленной сферой ведения осуществляет использование информационно-телекоммуникационных сетей органов внутренних дел Российской Федерации в целях обеспечения функционирования информационной системы.

Федеральная служба безопасности Российской Федерации в соответствии с установленной сферой ведения определяет порядок осуществления контроля за организацией обеспечения криптографической и инженерно-технической безопасности информационной системы.

В свою очередь, Федеральная служба по техническому и экспортному контролю в соответствии с установленной сферой ведения обеспечивает контроль за применением и эксплуатацией средств технической защиты сведений, а также за проведением аттестации объектов информатизации, входящих в состав информационной системы.

Подводя итог, отметим, что в качестве основных государственных институтов, управляющих миграционными процессами в Российской Федерации, выступают глава государства (институт президентства), парламент, правительство, МВД, осуществляющие взаимодействие как с институтами федеральной власти, так и с органами власти субъектов РФ и местного самоуправления.

Эффективное управление миграционными процессами в определяющей степени зависит от качества функционирования соответствующих институтов и наличия необходимых инструментов и механизмов. Постоянно менявшееся институциональное обеспечение управления миграционными процессами, равно как и связанное с этим отсутствие последовательности и преемственности принимаемых решений в данной сфере имели следствием

лишь то, что работа в указанной сфере была не только существенно ослаблена, но и во многом парализована.<sup>73</sup>

### **2.3 Особенности правового статуса мигрантов в Российской Федерации**

Переходя к понятию правового статуса иностранных граждан, необходимо отметить, что единого для всех государств международного понятия, определяющего правовой статус иностранных граждан, не существует. Установление содержания понятия "иностраный гражданин" имеет значение для определения правового статуса соответствующих категорий физических лиц, объема прав и обязанностей индивидов, находящихся на территории иностранного государства и осуществляющих там свою деятельность или же просто проживающих в иностранном государстве без осуществления какой-либо деятельности.

Рассматривая категорию "иностраный гражданин", следует отметить, что в нее включаются беженцы и вынужденные переселенцы; апатриды и бипатриды.

Анализ имеющихся в юридической литературе подходов относительно элементов правового статуса позволяет выделить следующие основные элементы правового статуса мигранта: принципы правового статуса, специальная правосубъектность, гражданство, права мигранта, гарантии прав мигранта, обязанности мигранта. Именно указанные элементы определяют содержание и особенности реализации прав мигрантов. Только все в совокупности перечисленные элементы составляют целостный специальный статус мигранта в Российской Федерации. Регулирование специального правового статуса мигрантов тесно связано с проводимой миграционной

---

<sup>73</sup> Волох В.А. Институты государственного управления миграционными процессами в Российской Федерации: функции и полномочия // Развитие территорий. 2015. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/instituty-gosudarstvennogo-upravleniya-migratsionnymi-protsessami-v-rossiyskoy-federatsii-funksii-i-polnomochiya>

политикой, а также особенностями, характерными для правового статуса отдельных категорий мигрантов.

Правосубъектность представляет собой единство трех ее структурных элементов - правоспособности, дееспособности и деликтоспособности.

Применительно к статусу мигрантов можно сказать, что специальная правосубъектность мигранта зависит от категории мигрантов и включает специальную правоспособность мигранта (признанная законом способность лица иметь права и обязанности мигранта), специальную дееспособность мигранта (признанная законом способность лица самостоятельно приобретать и осуществлять юридические права и обязанности), специальную деликтоспособность мигранта (признанная законом способность лица нести юридическую ответственность за совершенные правонарушения).

На содержание правового статуса, объем прав и свобод мигрантов, отнесение мигранта к той или иной категории большое влияние оказывает такой элемент правового статуса, как гражданство, что, собственно, и позволяет выделить его в качестве элемента специального статуса мигранта.

При определении объема прав мигрантов, следует различать внутренних и внешних мигрантов, поскольку их права существенно разнятся. Несмотря на то, что п.2 ст.19 Конституции Российской Федерации устанавливает, что государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина, а п. 2 ст. 55 Конституции Российской Федерации устанавливает, что в России не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина, п. 3 ст.55 Конституции Российской Федерации допускает возможность ограничения прав человека и гражданина. Они могут быть ограничены только федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Основным документом, регламентирующим правовой статус иностранцев в России, является Федеральный закон Российской Федерации от

25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Ст. 4 данного законодательного акта устанавливает, что иностранные граждане пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

Часть таких ограничений установлена непосредственно законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». В частности, п.2 ст.11 данного закона устанавливает, что иностранные граждане, временно проживающие на территории Российской Федерации не вправе по собственному желанию изменять место своего проживания. П.1 ст. 12 закона устанавливает невозможность иностранных граждан избирать и быть избранными органами государственной власти, участвовать в референдумах, проводимых государством. Работать на территории Российской Федерации иностранные граждане могут только при наличии специального разрешения (п.4 ст.13).

В то же время для всех иностранцев вводятся ограничения на занятие отдельными видами труда или на занятие определенных должностей. Например, в соответствии со ст. 3 Федерального закона Российской Федерации от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: - «...государственная гражданская служба Российской Федерации - вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации». То есть иностранные граждане состоять на государственной службе не могут. Также они не могут быть муниципальными служащими (п.1. ст.2 Федерального закона Российской Федерации от 02.03.2007 №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»). Запрещается им быть командирами воздушных судов гражданской авиации дел (п.4 ст.56 Воздушного кодекса Российской Федерации). Кроме того иностранным гражданам запрещается быть членом экипажа военного корабля Российской Федерации или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, а

также летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации; быть принятым на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности Российской Федерации. Перечень таких объектов и организаций утверждается Правительством Российской Федерации.

Новеллой законодательства стал Указ Президента Российской Федерации от 14 ноября 2022 года № 823 "О внесении изменений в Положение о порядке прохождения военной службы, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237", в соответствии с которым, иностранные граждане могут быть призваны на военную службу, также за ними сохраняется право поступления на военную службу по контракту.<sup>74</sup>

Отдельные категории мигрантов, наоборот, наделяются дополнительными правами, гарантируемыми и обеспечиваемыми государством. Например, ст. 6 Закона Российской Федерации от 19 декабря 1993г. №4528- 1 «О беженцах» установила такие права беженцев, как:

- бесплатное получение услуг переводчика;
- обеспечение за счет государства проезда и провоза багажа к месту пребывания;
- получение единовременного денежного пособия на каждого члена семьи;
- обеспечение местом проживания в центре временного размещения, а также питанием и коммунальными услугами; - обеспечение медицинской и лекарственной помощью;
- получение содействия в направлении на профессиональное обучение в центре временного размещения или в трудоустройстве.

Научная литература содержит различные классификации правового статуса.

---

<sup>74</sup> [Электронный ресурс] [Режим доступа] : <https://rg.ru/documents/2022/11/14/prezident-ukaz823-site-dok.html>

Правовой статус иностранного гражданина в России определяется нормами различных отраслей права (государственного, административного, гражданского, трудового и др.) и может характеризоваться как комплексный правовой институт, получивший в правовой доктрине наименование «права иностранцев».

Особенности правового статуса иностранного гражданина ярко вырисовываются в ходе сравнительной характеристики положения собственных граждан государства и иностранцев. Каждое государство оставляет за собой право устанавливать статус иностранного гражданина самостоятельно, путем провозглашения особого правового режима его пребывания на своей территории. Такая ситуация обусловлена, в первую очередь, защитой безопасности и интересов государства и(или) проведением протекционистской политики в отношении собственных граждан.

Однако проведенный анализ отраслевого законодательства, регламентирующего правовое положение данной категории иностранных граждан, позволил выявить ряд пределов, препятствующих не только реализации иностранными гражданами и лицами без гражданства своих прав и свобод в пределах нашего государства, но и в целом препятствующих въезду их на территорию России.

Такие общие пределы ограничений определяются рамками следующих действий указанных субъектов:

- выступления «за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации», совершение иных действий, создающих «угрозу безопасности Российской Федерации или граждан Российской Федерации»;

- финансирование, планирование террористических (экстремистских) актов, оказание содействия в совершении таких актов или совершение их, а равно иные действия, поддерживающие террористическую (экстремистскую) деятельность;

- предыдущее административное выдворение за пределы Российской Федерации, депортация либо передача Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии (однократное - в течение пяти лет, предшествовавших дню подачи заявления о выдаче вида на жительство, неоднократное (два и более раза) – в течение десяти лет);

- представление иностранным гражданином и лицом без гражданства поддельных или подложных документов либо сообщение о себе заведомо ложных сведений;

- осуждение «вступившим в законную силу приговором суда за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо преступления, рецидив которого признан опасным, или за совершение преступления, связанного с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов или прекурсоров - растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, а также их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры»;

- наличие непогашенной или неснятой судимости «за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории Российской Федерации либо за ее пределами, признаваемого таковым в соответствии с федеральным законом»;

- неоднократное (два и более раза) в течение одного года привлечение «к административной ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с посягательством на общественный порядок и общественную безопасность либо нарушением режима пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации или порядка осуществления ими трудовой деятельности на территории Российской Федерации» либо совершение административного правонарушения, связанного «с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов или прекурсоров - растений, содержащих

наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, а также их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры»;

- невозможность представления «доказательств возможности содержать себя и членов своей семьи в Российской Федерации в пределах прожиточного минимума, не прибегая к помощи государства, за исключением случая, если иностранный гражданин признан нетрудоспособным»;

- отсутствие «в Российской Федерации жилого помещения на основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» по истечении трех лет со дня въезда;

- выезд «из Российской Федерации в иностранное государство для постоянного проживания»;

- нахождение «за пределами Российской Федерации более шести месяцев» при наличии вида на жительство;

- заключение брака «с гражданином Российской Федерации, послужившего основанием для получения вида на жительство», в случае признания судом этого брака недействительным;

- наличие заболевания наркомании, либо неимение сертификата об отсутствии у него заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции), либо страдание одним из инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих. Перечень таких заболеваний и порядок подтверждения их наличия или отсутствия утверждаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти».

При этом, необходимо отметить, что положения последнего пункта были проверены Конституционным судом Российской Федерации в 2006 году по жалобе гражданина Украины Х., полагавшего что данные положения «нарушают его права проживать совместно с семьей, заботиться о ребенке и воспитывать его, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, устанавливают дискриминационные правила, нарушающие баланс прав и

свобод человека и их допустимых в демократическом обществе ограничений». Проверив доводы заявителя, Конституционный суд Российской Федерации пришел к выводу, что оспариваемые заявителем законоположения не могут нарушать его конституционные права. Тем не менее, поскольку в силу международных соглашений в Российской Федерации должны быть гарантированы права иностранным гражданам и лицам без гражданства, то Конституционным судом Российской Федерации сделана оговорка, что положения действующего законодательства «не исключают, что правоприменительными органами и судами - исходя из гуманитарных соображений - учитываются семейное положение, состояние здоровья ВИЧ-инфицированного иностранного гражданина или лица без гражданства (в том числе клиническая стадия заболевания) и иные исключительные, заслуживающие внимания обстоятельства при решении вопроса о том, является ли необходимой депортация данного лица из Российской Федерации, а также при решении вопроса о его временном проживании на территории Российской Федерации. При этом в любом случае данное лицо не освобождается от обязанности соблюдать предписанные в соответствии с законом профилактические меры относительно недопущения распространения ВИЧ-инфекции».<sup>75</sup>

Иностранные граждане, имея права и свободы, вместе с тем должны исполнять возложенные на них Конституцией РФ и законодательством обязанности. Так, п. 3 ст. 62 Российской Конституции гласит: «...иностранные граждане... несут обязанности наравне с гражданами РФ». Важнейшей обязанностью как граждан РФ, так и иностранных граждан, проживающих на территории Российской Федерации, является соблюдение Конституции РФ и законов (ст. 15 Конституции). Обязанностью иностранных граждан как

---

<sup>75</sup>Определение Конституционного Суда РФ от 12.05.2006 N 155-О "По жалобе гражданина Украины Х. на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 11 Федерального закона "О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)", пунктом 13 статьи 7 и пунктом 13 статьи 9 Федерального закона "О правовом Положении иностранных граждан в Российской Федерации" // [Электронный ресурс] // [Режим доступа] [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_61772/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61772/)

субъектов миграционных правовых отношений является соблюдение ими правовых норм и основанных на них законных требований органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц. Следует отметить, что большинство обязанностей возлагается на иностранных граждан в том же объеме, что и на граждан Российской Федерации. Однако есть обязанности, которые могут быть возложены только на граждан России. При рассмотрении содержания правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства нельзя оставить без внимания вопрос о первостепенной роли гарантий.

Провозглашая права и свободы личности, государство берет на себя юридические и моральные обязательства гарантировать эти права не только правовыми, но и экономическими, политическими и духовными средствами.<sup>76</sup> Поэтому законодательное закрепление прав и свобод человека влечет за собой систему организационно-хозяйственных, политических, социально-культурных и других мероприятий, направленных на их обеспечение. Гарантиями можно назвать всю систему обеспечения реальности миграционного правового статуса иностранцев.

Гарантии имеют важное значение для характеристики правового статуса иностранных граждан. Причем важно подчеркнуть, что они в основном аналогичны гарантиям, обеспечивающим статус граждан РФ, и в то же время имеют определенные особенности, обусловленные своеобразием самих иностранцев как субъектов миграционных правовых отношений.

Еще одним элементом, входящим в структуру миграционного правового статуса иностранных граждан, является совокупность мер государственного принуждения, в том числе ответственности иностранцев за несоблюдение и (или) неисполнение миграционных норм, в сфере административного и уголовного права.

---

<sup>76</sup> Дежина Д.П. К вопросу о формировании системы гарантий прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации // Туризм: право и экономика. 2008. № 2. С. 26–29

Юридические гарантии, по сути, представляют собой обязанности государства по обеспечению личности ее прав и свобод.

Подводя итог вышесказанному, можно сделать вывод о том, что мигранты являются лицами, обладающим собственным правовым статусом, который состоит из следующих элементов: прав мигрантов, обязанностей, юридических гарантий, правосубъектности, гражданства. Правовой статус мигрантов не является общим и зависит от категорий мигрантов.

Таким образом, правовой статус мигранта — это комплексная правовая категория, которая выражается в наличии у различных категорий мигрантов прав (в том числе права в виде льгот) и корреспондирующим им обязанностей, правосубъектности, юридических гарантий их реализации, юридической ответственности, которые определяют правовое положение мигранта как субъекта права и дают возможность реализовывать принадлежащие им права и обязанности путем участия в различных возникающих, изменяющихся и прекращающихся правоотношениях, т.е. быть участником соответствующих правоотношений.

#### **2.4 Проблемы обеспечения конституционных прав и свобод граждан при осуществлении миграционного учёта**

Одной из наиболее актуальных проблем при осуществлении учёта иностранных граждан и апатридов является соблюдение их прав.

Универсальной международно-правовой нормой в контексте прав и свобод человека и гражданина является Всеобщая декларация прав человека 1948 г., провозгласившая наряду с другими правами право каждого свободно передвигаться и выбирать себе места жительства в пределах каждого государства (ч. 1 ст. 13), а также право каждого покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну (ч. 2 ст. 13). Право на свободу передвижения и выбора места жительства, провозглашенное в ст.

13 Всеобщей декларации<sup>77</sup> получило дальнейшее развитие в Международном пакте о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.), предусматривающем возможность ограничения данных прав.

Согласно Пакту, данные права могут быть объектом ограничений, предусмотренных законом, необходимых для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения. В соответствии со статьей 12 Международного Пакта о гражданских и политических правах:

- каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, принадлежит, в пределах этой территории, право на свободное передвижение и свобода выбора места жительства;

- каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную; упомянутые выше права не могут быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом, необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения или прав и свобод других и совместимы с признаваемыми в настоящем Пакте другими правами.<sup>78</sup>

В отличие от Всеобщей декларации прав человека, рассматриваемые Пакты, были наделены волей государств обязательной юридической силой. Данные акты способствовали еще большему развитию прав и свобод иностранных граждан, так в преамбуле к каждому Пакту указывается на обязательство государств добиваться поощрения и соблюдения определенных в нем категорий прав и создавать такие условия, при которых каждый человек может ими пользоваться.

В международных правовых актах акцентируется внимание на возможность реализации прав, в частности права на свободу передвижения, выбор места жительства лицам, законно находящимся на территории какого-

---

<sup>77</sup>"Всеобщая декларация прав человека" (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // [Электронный ресурс] // [Режим доступа] : [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declhr.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml)

<sup>78</sup> "Международный пакт о гражданских и политических правах" (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) [Электронный ресурс] // [Режим доступа] : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5531/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5531/)

либо государства, то есть вставших на миграционный учет или зарегистрировавшихся.

Другими международно-правовыми актами по правам человека на свободу передвижения, принятых в рамках ООН, являются Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1966 г.<sup>79</sup>, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г.<sup>80</sup> и др.

Одним из актов международного права универсального уровня является Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, принятая Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 40/144 13 декабря 1985 г.<sup>81</sup> Данный документ также устанавливает право на свободу передвижения и выбор места жительства с учетом ограничений, предусмотренных законом и необходимых в демократическом обществе. В преамбуле Декларации, международное сообщество, признало, что «защита прав человека и основных свобод, предусмотренных в международных документах, должна быть так же обеспечена в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают». Декларация утвердила основные принципы правового статуса иностранных граждан, а также их неотъемлемые права и предоставила дополнительные институты их защиты.

Принятие этих и других международных актов в очередной раз подтвердило, что определение правового статуса человека и гражданина перестало быть сферой исключительной компетенции государства и регулироваться только внутригосударственным правом.

Наряду с международными соглашениями универсального характера, принятых в рамках ООН, можно выделить международно-правовые документы, гарантирующие свободу передвижения регионального характера. Особенностью этих документов, выработанных преимущественно в рамках

---

<sup>79</sup>[Электронный ресурс] [Режим доступа]: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/raceconv.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/raceconv.shtml)

<sup>80</sup>[Электронный ресурс] [Режим доступа]: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/cedaw.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cedaw.shtml)

<sup>81</sup> Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают // [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/not\\_nationals\\_rights.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/not_nationals_rights.shtml)

межгосударственных образований, является то, что они содержат подходы по отношению к миграционным процессам и их участникам с учетом интересов государств региона и присущих данному региону особенностей. Исследуя вышеперечисленные международные стандарты, мы приходим к выводу, что права иностранных граждан в первую очередь закрепляются в ратифицированных Российской Федерацией международных стандартах, там самым это подчеркивает их полноту и действительность в современной России.

Важное значение в международном правовом регулировании миграционного учета имеют соглашения, принятые европейскими государствами, в частности государствами-членами Европейского Союза. В Шенгенском соглашении 1990 г. был установлен принцип свободы передвижения для граждан стран-участниц соглашений, в то же время определены принципы визовой политики, меры для укрепления охраны границ ЕС и нейтрализации нелегальной миграции, выработаны общие принципы по отношению к лицам, ищущим убежище и беженцам.<sup>82</sup>

В Маастрихтском договоре 1992 г. установлено, что государства-члены ЕС одновременно с проведением политики стимулирования свободного передвижения своих граждан в пределах Союза ужесточают иммиграционную политику в отношении выходцев третьих стран. В частности, государства-члены ЕС обязались сотрудничать в решении вопросов, представляющих «общий интерес». Это политика предоставления убежища, иммиграционная политика и политика в отношении граждан третьих стран, условия въезда, передвижения и проживания граждан третьих стран по территории государств-членов, борьба с несанкционированной иммиграцией и др.

Вступив в 1996 г. в Совет Европы, а в 1998 г. ратифицировав Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, Россия тем самым признала все конвенционные стандарты Европы в области прав человека. В частности,

---

<sup>82</sup> [Электронный ресурс] [Режим доступа]: <https://eulaw.edu.ru/spisok-dokumentov-po-pravu-evropejskogo-soyuza/shengenskaya-konventsia-1990-g/>

одним из условий-рекомендаций присоединения России, названных в «заключении ПАСЕ № 193, было реальное обеспечение права граждан России на свободу передвижения. В Протоколе № 4 Европейской Конвенции от 16 сентября 1963 г. ратифицированной Россией 30 марта 1998 г. в ст. 2 закреплено положение о том, что «каждый, кто на законных основаниях находится на территории какого-либо государства, имеет в пределах этой территории право на свободу выбора места жительства, каждый свободен покидать любую страну, включая свою собственную, пользование данным правом не подлежит никаким ограничениям, кроме предусмотренных законом и необходимых в демократическом обществе в интересах национальной безопасности или общественного спокойствия для поддержания общественного порядка, предупреждения преступлений охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц»<sup>83</sup>.

Несомненно, важное значение имеют акты регионального уровня, в частности, документы, подписанные государствами участниками Содружества Независимых государств, и принятые ими решения по вопросам миграции. Это Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека 1995 г., в которой изложены положения, гарантирующие обеспечение права каждого человека свободно передвигаться в пределах территории какого-либо государства, выбирать место жительства, а также свободно покидать любую страну, включая собственную.<sup>84</sup> Это, в частности, Бишкекское Соглашение от 9 октября 1992 г. «О безвизовом передвижении граждан государств-участников СНГ по территории его участников»<sup>85</sup> и «О взаимном признании виз государств-участников СНГ».<sup>86</sup> На основании Соглашения граждане

---

<sup>83</sup>Протокол N 4 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод "Об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней" (Страсбург, 16 сентября 1963 г.) (с изменениями от 11 мая 1994 г.) ETS N 046 // <https://base.garant.ru/2540803/>

<sup>84</sup> "Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека" (заключена в Минске 26.05.1995) (вместе с "Положением о Комиссии по правам человека Содружества Независимых Государств", утв. 24.09.1993) // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_6966/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6966/)

<sup>85</sup> "Соглашение о безвизовом передвижении граждан государств Содружества Независимых Государств по территории его участников" (Заключено в г. Бишкеке 09.10.1992) // <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=INT;n=983#4NwcxNTGoiEhaGF22>

<sup>86</sup> Соглашение о взаимном признании виз государств - участников СНГ (прекратило действие с 13.12.2019 на основании международного протокола от 21.11.2014) <https://docs.cntd.ru/document/1900183/titles/64U0IK>

государств Содружества имели право въезжать, выезжать и передвигаться по территории его участников без виз при наличии документов, удостоверяющих личность или подтверждающих их гражданство. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 августа 2000 г. № 641 «О выходе Российской Федерации из Соглашения о безвизовом передвижении граждан государств Содружества Независимых Государств по территории его участников» Российская Федерация уведомила государства-участников о выходе из Соглашения.

Специфика конституционного регулирования миграционного учёта заключается в том, что действующая федеральная Конституция Российской Федерации не содержит специальных норм, относящихся к сфере регулирования миграции, миграционного учета, аккумулируя лишь общие положения, закрепляющие право каждого на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства (ч. 1 ст. 27); свободный выезд за пределы государства и беспрепятственное возвращение граждан в страну (ч. 2 ст. 27), о социальном государстве (ст.7), свободе экономической деятельности (ст.34), правах человека и гражданина.

В этой связи специальное значение имеют ряд конституционных положений главы второй Конституции Российской Федерации. Принципиальное значение имеет положение части 2 ст. 27 Конституции Российской Федерации, предусматривающее уведомительный характер учета пространственных перемещений российских, иностранных граждан и лиц без гражданства по территории Российской Федерации: «Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства». Данное положение, имеющее характер основополагающего принципа осуществления миграционного учета перемещений российских, иностранных граждан и лиц без гражданства, основу соблюдения их прав, свобод и реализации законных интересов при осуществлении миграционного учета, конституционно-устанавливает возможность осуществления исключительно уведомительного

миграционного учета, а не разрешительного, имевшего место долгие годы в истории нашего государства и грубо нарушающего конституционные права граждан при осуществлении учета их территориальных перемещений и выбора ими места жительства или пребывания. Это также ч. 3 ст. 62 Конституции Российской Федерации, идентифицирующая правовой статус иностранных граждан с режимом национального пребывания — наиболее демократическим инструментом определения объема прав и свобод иностранцев.

Отмеченные гуманистические принципы и нормы лежат в основе формирования правовой основы регулирования миграционных отношений в России, в том числе и миграционного учета, представляют собой конституционную основу института миграционного учета.

Государство путем законодательного регулирования общественных отношений, складывающихся в данной сфере, стремится обеспечить условия для реализации гражданами такой свободы. Однако оно также призвано обеспечивать выполнение таких функций, как экономическая, финансовая, социальная, охранительная и другие. Для их выполнения необходимо производить учет населения, определять его социальную структуру, учитывать миграционные процессы в государстве, а в настоящее время кроме уже существующего миграционного учета, нет других способов для его осуществления.

Длительное время законодательство, если и не оставалось безучастным, то весьма избирательно относилось к проблемам миграции. Важным событием в сфере конституционно-правового регулирования учета пространственных перемещений граждан по территории России было принятие 25 июня 1993 г. закона «О праве граждан на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»<sup>87</sup>, который отменил

---

<sup>87</sup>Закон РФ "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" от 25.06.1993 N 5242-1 (последняя редакция)// [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_2255/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2255/)

существовавший много лет в России институт «прописки», признанный неконституционным заключением Комитета конституционного надзора СССР еще 11 октября 1991 г. Закон «О праве граждан на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» установил ряд конституционных элементов государственной регистрации, а именно: уведомительный характер регистрации, минимальные требования в части предоставления необходимых документов и информации, предоставляемой для регистрации, а также отсутствие правоустанавливающего значения государственной регистрации.

Однако то, что касалось проблем внешней миграции, не становилось объектом интенсивного законодательного регулирования еще достаточно продолжительное время. Принятые в 1993 г. законы «О беженцах»<sup>88</sup> и «О вынужденных переселенцах»<sup>89</sup>, действовавший Закон от 28 ноября 1991 г. «О гражданстве»<sup>90</sup>, в их первоначальной редакции мало вносили ясности в решение данной проблемы.

Следует отметить, что по сферам общественных отношений конституционные права, свободы и обязанности делятся на гражданские, или личные, политические, а также экономические, социальные и культурные.

В первую группу конституционных прав иностранных граждан входят личные (гражданские) права. Основная характеристика личных прав и свобод состоит в том, что они относятся к сфере личной жизни человека, принадлежат человеку от рождения независимо от государства. К числу личных прав в соответствии с Конституцией РФ, относятся: право на жизнь (ст. 20), право на достоинство личности (ч. 1 ст. 21), право на безопасность (ч. 2 ст. 21), право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22), право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей

---

<sup>88</sup> Федеральный закон от 19.02.1993 N 4528-1 (ред. от 14.07.2022) "О беженцах"// [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_4340/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4340/)

<sup>89</sup> Закон РФ "О вынужденных переселенцах" от 19.02.1993 N 4530-1 (последняя редакция)// [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_4339/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4339/)

<sup>90</sup> Закон РФ от 28 ноября 1991 г. N 1948-1 "О гражданстве Российской Федерации"// <https://base.garant.ru/10102400/>

чести и доброго имени (ст. 23), право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ч. 2 ст. 23), право на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающие права и свободы человека (ч. 2 ст. 24), право на неприкосновенность жилища (ст. 25), право на определение и указание своей национальной принадлежности (ч. 1 ст. 26), право на пользование родным языком (ч. 2 ст. 26), право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства (ч. 1 ст. 27) право свободно выезжать за пределы РФ и беспрепятственно возвращаться (ч. 2 ст. 27), свобода совести и вероисповедания (ст. 28), свобода мысли и слова (ч. 1 ст. 29), право на информацию (ч. 4 ст. 29).

Вышеперечисленные права являются естественными правами личности и не могут быть отчуждены, поэтому распространяются на всех лиц, находящихся на территории Российской Федерации. Однако законодательно предусмотрены некоторые ограничения этих прав либо специальный порядок их использования иностранными гражданами и лицами без гражданства.

Важнейшим правом личности является право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность. Так, ни один иностранный гражданин не может быть подвергнут незаконному содержанию под стражей или аресту, а также не может быть лишен свободы иначе, как на основаниях в соответствии с законом. Российская Федерация не только гарантирует данное естественное право, но и принимает меры по реальной охране жизней иностранных граждан посредством государственных законов и действий государственных органов, обеспечивающих охрану жизни человека.

Следующее, рассмотренное нами право – это право свободного передвижения и выбора места жительства, а также право свободно выезжать за пределы РФ и беспрепятственно возвращаться. Данное право регулируется Федеральным законом N 109-ФЗ и Федеральным Законом №115-ФЗ.

Так, иностранные граждане могут въезжать на территорию Российской Федерации при наличии соответствующего документа, подтверждающего легальность такого передвижения.

Проживание на территории Российской Федерации для иностранных граждан так же свободно, как и передвижение, за исключением некоторых, предусмотренных законом ограничений, которые можно назвать обязанностями.

С точки зрения современного правопонимания право на свободу передвижения — это личное право человека и гражданина, присущее ему от рождения и обусловленное лишь его частными интересами. Однако это не означает, что право на свободу передвижения не может быть ограничено, в частности в пограничной полосе

Следующую группу прав иностранных граждан составляют политические права. Политические права, по своей природе, возникают вследствие состояния гражданства, поэтому для иностранных граждан часть этих прав может быть ограничена законом. По Конституции Российской Федерации к политическим относятся следующие права: право на объединение, свобода союзов, партий (ст. 30), право на собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования (ст. 31), право избирать и быть избранным (ч. 2 ст. 32), право на обращение в государственные органы (ст. 33). Иностранцы имеют право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Так, в соответствии со ст. 1 Федерального закона № 82 «Об общественных объединениях»<sup>91</sup> «иностранцы и лица без гражданства имеют равные права с гражданами Российской Федерации в сфере отношений, регулируемых настоящим Федеральным законом, за исключением случаев, установленных федеральными законами или международными договорами Российской Федерации». Ограничение иностранных граждан составляет право на объединение в политические партии, потому что данное право присуще только гражданам Российской Федерации. Иностранцы также вправе собираться мирно, проводить свои собрания. Для этого не требуется

---

<sup>91</sup>Федеральный закон "Об общественных объединениях" от 19.05.1995 N 82-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс] [Режим доступа]: // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_6693/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6693/)

разрешение. Что касается публичных мероприятий - митингов, демонстраций, шествий и пикетирования, то эти возможности и российские граждане используют отнюдь не по собственному усмотрению, а с предварительного уведомления местных властей.

Особо хотелось бы остановиться на таком основополагающем праве, как право на образование. Всеобщая декларация прав человека закрепляет право на образование. Оно должно быть направлено к полному развитию человеческой личности и к увеличению уважения к правам человека и основным свободам. Образование должно содействовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми народами, расовыми группами. В Российской Федерации право на образование гарантируется Конституцией каждому человеку. В соответствии со ст. 78 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», конкретизирующей положение основного закона, закрепляется право на получение образования иностранными гражданами Российской Федерации, которые обладают равными с гражданами Российской Федерации правами на получение дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования на общедоступной и бесплатной основе. Кроме того, иностранные граждане имеют право на получение среднего профессионального образования, высшего образования и дополнительного профессионального образования. Однако следует констатировать, что дети мигрантов сталкиваются с дискриминацией в осуществлении права на бесплатное обязательное образование из-за того, что их родители не имеют так называемой «прописки». Из-за этого многие дети мигрантов оказались за пределами государственной системы школьного образования в местах своего проживания.

Как указывается в ежегодном докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, в 2021 году удалось оказать содействие в защите прав и законных интересов 420 гражданам по 58 обращениям,<sup>92</sup> в 2020

---

<sup>92</sup> [Электронный ресурс] // [Режим доступа] : <https://ombudsmanrf.org/storage/74a0484f-7d5a-4fe4-883d-a1b5ba1dd5f8/documents/14493f2b-4975-49d0-86dd-c9ac917436fe/0447a931-4bc9-4ce6-ae92-b32f8d741412.pdf>

году- удалось оказать адресную помощь 624 гражданам (в том числе по 19 коллективным жалобам и по 5 жалобам, касающимся неопределенного круга лиц) по вопросам въезда на территорию России и выезда с территории России российских и иностранных граждан, соотечественников, проживающих за рубежом. Кроме того, оказано содействие в возвращении около двух тысяч соотечественников из аэропорта г. Бангкока, которые обращались на горячую линию Уполномоченного.<sup>93</sup>

Подводя итог вышесказанному, можно отметить, что несмотря на то, что в Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства обладают достаточно широким перечнем прав, а отдельные категории мигрантов- постоянно проживающие на территории РФ фактически приравнены к гражданам, нередко происходят нарушения конституционных прав и свобод в самых разных сферах. Однако, законодательство Российской Федерации предоставляет возможность защитить нарушенные интересы, различными способами, в т.ч.. - обратиться к федеральному или субъективному омбудсмену, обратиться в суд или правоохранительные органы.

Одним из многочисленных примеров подобного рода ситуаций на практике может служить дело гражданина Молдовы Ц., который был выдворен за то, что не уведомил в указанный срок ФМС, о своём намерении продлить вид на жительство. Поставить точку в данном деле позволило Постановление Конституционного Суда от 17 февраля 2016 г. № 5-П , в котором сказано, что данные меры явились « несоразмерным ограничением конституционных прав иностранных граждан, не соответствующее к тому же конституционному требованию правовой определенности».<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> [Электронный ресурс] // [Режим доступа] : <https://ombudsmanrf.org/storage/74a0484f-7d5a-4fe4-883d-a1b5ba1dd5f8/documents/ezhegodnye-doklady/docs/doklad2020.pdf>

<sup>94</sup>"Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2016 N 5-П "По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 8 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации", частей 1 и 3 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и подпункта 2 части первой статьи 27 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" в связи с жалобой гражданина Республики Молдова М. Цуркана" // [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_194209/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_194209/)

Подводя итог вышесказанному, отметим, что миграционный учёт возложены очень серьёзные задачи, начиная от обеспечения прав иностранных граждан и апатридов, заканчивая защитой конституционного строя, общественного порядка и безопасности. Это вполне логично, для государства чрезвычайно важно держать под контролем потенциально проблемные области общественных отношений, к которым относится, в том числе и сфера «государство – иностранцы» в силу ряда причин как социального, культурно-религиозного, так и политического характера.

## **ГЛАВА 3 СИСТЕМА МИГРАЦИОННОГО УЧЕТА КАК ОСНОВА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ МИГРАЦИОННЫМ ПРАВОНАРУШЕНИЯМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКЕ КРЫМ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ**

### **3.1 Система миграционных правонарушений и их классификация**

В юридической научной литературе отмечается, что правонарушение – это противоправное, виновное, наказуемое, общественно опасное деяние вменяемого лица, причиняющее вред интересам государства, общества и граждан.<sup>95</sup>

В соответствии с ч. 1 ст. 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое указанным Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Анализ данного определения позволяет утверждать, что законодатель использовал следующие юридические признаки:

- противоправность;
- виновность;
- совершение действий (бездействия), предусмотренных нормами особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях или законами субъектов Российской Федерации об административной ответственности.

Анализ действующего законодательства и научной литературы позволяет сделать вывод, что в настоящий момент отсутствует легальное

---

<sup>95</sup> Малейн Н.С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность. М., 1985

определение «миграционным правонарушением». На наш взгляд необходимо восполнить данный пробел, законодательно закрепив понятие «миграционное правонарушение».

Статьи, предусматривающие административную ответственность за нарушения в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России, в основном содержатся в гл. 18 КоАП РФ «Административные правонарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации» (к данной группе правонарушений относится норма, закрепленная в ст. 19.27 гл. 19 КоАП РФ «Предоставление ложных сведений при осуществлении миграционного учета»). К административной ответственности за нарушение миграционного законодательства привлекаются: иностранные граждане, лица без гражданства, граждане РФ, должностные лица государственных органов РФ и юридические лица, осуществляющие деятельность на территории РФ.

Вопрос привлечения специальных субъектов к административной ответственности решается с учетом соответствующих положений КоАП РФ.

В действующем КоАП РФ, дифференциация составов правонарушений произведена по такому квалифицирующему признаку, как субъект правонарушения. Общие основы административной ответственности иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц закреплены ст. 2.6 КоАП РФ должностных лиц - ст. 2.4 КоАП РФ, юридических лиц - ст. 2.10 КоАП РФ.

Часть 1 ст. 2.6 КоАП РФ «Административная ответственность иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц» в дополнение к ст. 1.4 КоАП РФ конкретизирует принцип равенства. В соответствии с положением данной статьи иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие на территории

Российской Федерации административные правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях.

В соответствии с ч.3 ст. 2.6 КоАП РФ, вопрос об административной ответственности иностранного гражданина, пользующегося иммунитетом от административной юрисдикции Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и международными договорами Российской Федерации и совершившего на территории Российской Федерации административное правонарушение, разрешается в соответствии с нормами международного права.

Особенности административной ответственности иностранных граждан заключаются в том, что они подлежат ответственности за нарушения специальных правил, не распространяющихся на граждан России, а также в возможности применения к ним специальных мер государственного принуждения в связи с нарушением установленных требований.

Установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения является административное наказание. В соответствии с ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ основными целями применения административного наказания является предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. В этих целях ст. 3.2 КоАП РФ устанавливает перечень видов административных наказаний, применяемых к лицам, совершившим административное правонарушение. В качестве основной меры наказания административный штраф предусмотрен за каждое из рассматриваемых правонарушений. Содержание административного наказания в виде административного штрафа представляет собой денежный начет на физическое или юридическое лицо, совершившее административное правонарушение'.

В соответствии с положениями ст. 3.3 КоАП РФ административный штраф и административное приостановление деятельности могут устанавливаться и применяться только в качестве основных наказаний.

В настоящее время, законодателем предусмотрены значительные размеры административного штрафа, налагаемого за нарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ. Продолжающаяся работа по третьей кодификации законодательства об административных правонарушениях также затронет миграционную сферу.

Так, в ст. 38.8 проекта нового КоАП РФ предлагается снизить размер административного штрафа за нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства срока обращения за выдачей патента на трудовую деятельность по сравнению с размером штрафа, установленного в статье 18.20 «Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства срока обращения за выдачей патента» действующего КоАП РФ. Минимальный размер штрафа снижается с 10 000 руб. до 2 000 руб., а максимальный - с 15 000 руб. до 5 000 руб. В случае столь значительного снижения размера административного штрафа возникнут негативные для общественных интересов последствия.

Административное приостановление деятельности заключается во временном прекращении деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

Административное приостановление деятельности за вышеуказанные административные правонарушения назначается судьей только в случаях, предусмотренных статьями КоАП РФ, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства может устанавливаться и

применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания. Отметим, что содержащиеся в законодательстве понятия «административное выдворение», «депортация» и «реадмиссия» - не являются тождественными. Одной из существующих проблем применения указанного вида наказания является сложность определения оснований возникновения ответственности.

Как отмечает в своём исследовании Паукова Ю.В., основания вынесения рассматриваемых мер административного принуждения требуют совершенствования, так как частично дублируют друг друга. Решение видится в исключении аналогичных условий для вынесения решений о нежелательности пребывания.<sup>96</sup>

Административная ответственность в виде выдворения за нарушение миграционного законодательства, предусмотрена ст.18.8, ст. 18.10, ст. 18.11, ст. 18.17, ст.18.18 и ст.19.27 КоАП РФ.

Выдворение применяется в порядке, предусмотренном ст. 3.10 КоАП РФ. КоАП РФ предусматривает судебный порядок применения административного выдворения, в отдельных случаях – путём вынесения соответствующего решения сотрудником Пограничной службы ФСБ РФ. Статьей 39.2 КоАП РФ предусматривается исполнение наказания, сам порядок исполнения административного наказания в виде принудительного административного выдворения за пределы РФ регламентирован ст. 32.10 КоАП РФ и ст. 109.1 ФЗ «Об Исполнительном производстве» от 02.10.2007 N 229-ФЗ.<sup>97</sup>

В соответствии с ч.4 ст.3.10 КоАП РФ выдворение осуществляется двумя способами: принудительным выдворением лица или контролируемом самостоятельном выезде.

---

<sup>96</sup> Паукова, Ю. В. К вопросу об основаниях применения административного выдворения, депортации и реадмиссии иностранных граждан / Ю. В. Паукова // *Вестник Административного права и практики*. – 2022. – № 2. – С. 38-50.

<sup>97</sup>Федеральный закон "Об исполнительном производстве" от 02.10.2007 N 229-ФЗ (последняя редакция) // [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_71450/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_71450/)

Анализ статистических данных Судебного Департамента при Верховном Суде Российской Федерации свидетельствует, что административное выдворение является одним из наиболее распространённых видов санкций, применяемых к правонарушителям.

Так, в 2021 году судами общей юрисдикции было вынесено 610 решений об административном выдворении за пределы Российской Федерации ИГ или ЛБГ (как единственная мера наказания) и 32 266 решений о назначении административного выдворения (в качестве дополнительного наказания); о назначении ИГ и ЛБГ административного штрафа – 138 861 решение.<sup>98</sup>

В 2020 году судами общей юрисдикции было вынесено 234 решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации ИГ или ЛБГ (как единственная мера наказания) и 33 365 решений о назначении административного выдворения (в качестве дополнительного наказания); о назначении ИГ и ЛБГ административного штрафа – 101 973 решения.<sup>99</sup>

В 2019 году судами общей юрисдикции было вынесено 1406 решений об административном выдворении за пределы Российской Федерации ИГ или ЛБГ (как единственная мера наказания) и 123 790 решений о назначении административного выдворения (в качестве дополнительного наказания); о назначении ИГ и ЛБГ административного штрафа – 188 232 решения.<sup>100</sup>

В 2018 году судами общей юрисдикции было вынесено 508 решений об административном выдворении за пределы Российской Федерации ИГ или ЛБГ (как единственная мера наказания) и 125 616 решений о назначении

---

<sup>98</sup> № 1-АП «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях»; Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2021 год. Данные судебной статистики. Судебный Департамент при Верховном Суде Российской Федерации. [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=6120>

<sup>99</sup> № 1-АП «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях»; Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2020 год. Данные судебной статистики. Судебный Департамент при Верховном Суде Российской Федерации. [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5671>

<sup>100</sup> № 1-АП «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях»; Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2019 год. Данные судебной статистики. Судебный Департамент при Верховном Суде Российской Федерации. [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5258>

административного выдворения (в качестве дополнительного наказания); о назначении ИГ и ЛБГ административного штрафа – 166 729 решений.<sup>101</sup>

В 2017 году судами общей юрисдикции было вынесено 208 решений об административном выдворении за пределы Российской Федерации ИГ или ЛБГ (как единственная мера наказания) и 110 264 решений о назначении административного выдворения (в качестве дополнительного наказания); о назначении ИГ и ЛБГ административного штрафа – 177 467 решений.<sup>102</sup>

Указанные данные свидетельствуют о том, что наиболее действенной мерой административного принуждения, применяемой в качестве административного наказания наряду со штрафом, является административное выдворение иностранных граждан и апатридов, как правило, оно назначается в качестве обязательной меры.

По мнению Евсиковой Е.В., устанавливая в качестве административного наказания не только административный штраф, но и административное выдворение, законодатель исходит из действительной необходимости применения к иностранному гражданину или лицу без гражданства такой меры ответственности вследствие совершения ими правонарушения в сфере осуществления незаконной трудовой деятельности, а также из ее соразмерности целям административного наказания с тем, чтобы обеспечить достижение справедливого баланса публичных и частных интересов в рамках административного судопроизводства.

При этом, назначение дополнительного наказания в виде административного выдворения за пределы РФ должно основываться на данных, подтверждающих необходимость применения к нарушителю такой

---

<sup>101</sup> № 1-АП «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях» ; Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2018 год. Данные судебной статистики. Судебный Департамент при Верховном Суде Российской Федерации. [Электронный ресурс] // [Режим доступа] <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4891>

<sup>102</sup> № 1-АП «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях» ; Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2017 год. Данные судебной статистики. Судебный Департамент при Верховном Суде Российской Федерации. [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4476>

меры ответственности в качестве единственно возможного способа достижения справедливого баланса публичных и частных интересов в рамках производства по делам об административных правонарушениях.<sup>103</sup>

В Определении Конституционного Суда от 2 марта 2006 года № 55-О, указывается, что «..оценивая нарушение тех или иных правил пребывания иностранных граждан в Российской Федерации как противоправное деяние, а именно как административный проступок, и, следовательно, требующее применения мер государственного принуждения, в том числе в виде высылки за пределы РФ... уполномоченные органы исполнительной власти и суды обязаны соблюдать вытекающие из Конституции Российской Федерации требования справедливости и соразмерности, которые предполагают дифференциацию публично-правовой ответственности в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию при применении взыскания».<sup>104</sup>

Необходимо отметить, что, обладая определённой свободой при назначении наказания, судьи нередко пренебрегают позициями Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ.

Ещё одной существенной проблемой является обеспечение прав иностранного гражданина или лица без гражданства, в отношении которого выносится судебное решение о принудительном выдворении из РФ с помещением в специально отведенные помещения органов безопасности либо в специальные учреждения системы МВД до исполнения решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации.

Сроки содержания в подобных специальных учреждениях законодательно не установлены ни КоАП, ни ФЗ от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ,

---

<sup>103</sup> Евсикова, Е. В. Некоторые вопросы обеспечения и защиты прав человека в административно-деликтных отношениях в сфере миграционных правонарушений / Е. В. Евсикова // Океанский менеджмент. – 2022. – № 1(15). – С. 11-16.

<sup>104</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 02.03.2006 N 55-О "По жалобе гражданина Грузии Тодуа Кахабера на нарушение его конституционных прав пунктом 7 статьи 7 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации"// [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_60160/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_60160/)

ни профильным Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. № 1306135, ни каким бы то ни было иным нормативным актом.

На данное упущение обращали внимание и Конституционный суд РФ, и Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. Члены совета пришли к выводу, что выдворение иностранного гражданина и его содержание в специальном помещении является лишь обеспечительной мерой, а не новым видом наказания. Поэтому правовой статус выдворяемых, содержащихся в специальном учреждении, должен исходить из соразмерности ограничений прав, выдворяемых тем государственным и общественным интересам, ради которых осуществляется выдворение. Является недопустимым уравнивание правоограничений в режиме содержания выдворяемых лиц с режимом содержания граждан, содержащихся под стражей.<sup>105</sup> В противном случае задержание, как необходимая мера по обеспечению выполнения решения о выдворении, превращалось бы в самостоятельный вид наказания, не предусмотренный законодательством Российской Федерации и противоречащий нормам статьи 22 Конституции Российской Федерации. Данный вывод подтверждается позицией, изложенной в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации.<sup>106</sup>

Однако, не смотря на существующую необходимость, внимание на которую обращалась Конституционным судом РФ ещё 24 года назад, законодатель пренебрегает сложившейся ситуацией и изменений в нормативную базу, посвящённую регулированию этого вопроса не вносит. В связи с чем в нашей правовой действительности функционирует не

---

<sup>105</sup> Рекомендации Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека // материал подготовлен по итогам специального заседания на тему «Проблемы развития законодательства о соблюдении прав человека в деятельности специальных учреждений для временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации» от 27 мая 2014 г. [Электронный ресурс]. – режим доступа: [http://old.presidentsovet.ru/structure/gruppa\\_po\\_migratsionnoy\\_politike/materialy.pdf](http://old.presidentsovet.ru/structure/gruppa_po_migratsionnoy_politike/materialy.pdf)

<sup>106</sup> По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 31 Закона СССР от 24 июня 1981 года «О правовом положении иностранных граждан в СССР» в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура : постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 1998 N 6-П // Собрание законодательства РФ. – 1998. - № 9. - Ст. 1142

предусмотренный нормами административного права фактически вид наказания, предусматривающий лишение свободы на неопределённый срок (лицам, содержащимся в спец учреждениях запрещено покидать территорию специального учреждения без сопровождения уполномоченных должностных лиц пп. к, п.43 Постановлении Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. № 1306<sup>107</sup>).

Однако, несмотря на достаточно большое количество решений, выносимых судами, фактическому выдворению подвергаются далеко не все нарушители.

Так, согласно статистическим данным ФССП, в 2020 году фактическому выдворению было подвергнуто – 11 229 лиц, в том числе – 40 несовершеннолетних лиц;

в 2019 году фактическому выдворению было подвергнуто – 37 249 лиц, в том числе – 181 несовершеннолетних лиц;

в 2018 году фактическому выдворению было подвергнуто -38 146 лиц, в том числе – 118 несовершеннолетних лиц;

в 2017 году фактическому выдворению было подвергнуто – 39 415 лиц, в том числе – 157 несовершеннолетних лиц.<sup>108</sup>

Административные правонарушения, совершенные в сфере внешней трудовой миграции населения, достаточно распространенный вид нарушений миграционного законодательства. Общим объектом административно-правовой охраны в данных составах выступают общественные отношения, возникающие в области защиты прав и свобод человека и гражданина, порядка осуществления государственной власти и законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от противоправных положений. Значимость данных сфер общественных отношений, подлежащих административно-правовой охране и защите, очевидна, что, в конечном счете, обосновывает закрепление в действующем административно-деликтном

---

<sup>107</sup>[Электронный ресурс] // [Режим доступа]: <https://base.garant.ru/70555962/>

<sup>108</sup> [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: <https://fssp.gov.ru/statistics>

законодательстве достаточно большого количества составов данных видов административных правонарушений.<sup>109</sup>

Необходимо подчеркнуть, что для сферы трудовой миграции институт административной ответственности имеет достаточно важное значение, поскольку меры административного наказания зачастую играют решающую роль в жизни мигрантов, влияя на возможность реализации ими своих прав и способностей к труду.

В настоящее время система миграционных правонарушений представлена достаточно большим количеством законодательно закреплённых норм. Ряд российских правоведов неоднократно подчёркивал необходимость расширения указанного перечня и создания полноценного кодифицированного акта- Миграционного кодекса Российской Федерации.

Как отмечает О.Е. Кириллова, к вопросу разработки и принятия Миграционного кодекса РФ «можно будет вернуться только после того, как все имеющиеся инициативы по созданию новых.<sup>110</sup>

### **3.2 Проблемы применения законодательства об административной и уголовной ответственности в сфере миграции**

На данный момент процедура постановки на учёт иностранных граждан и лиц без гражданства далека от совершенства. В частности, роль играет неосведомлённость мигрантов о необходимости совершения указанных действий, короткие сроки постановки на учёт, излишняя бюрократизация, сложность подготовки необходимых документов и др., что в свою очередь

---

<sup>109</sup> Жеребцов А.Н. Административная ответственность в миграционном праве Российской Федерации: материальные и процессуальные аспекты: научно-практическое пособие / А.Н. Жеребцов, Е.А. Малышев. М.: Юстицинформ, 2019. С. 135.

<sup>110</sup> Интервью ТАСС с начальником ГУВМ МВД России О.Е. Кирилловой. МВД: миграционный кодекс появится в России через семь лет // <https://tass.ru/interviews/5566110>

является причинами, побуждающими мигрантов искать пути обхода действующего миграционного законодательства.

Разумным решением обозначенной проблемы является увеличение сроков регистрации мигрантов, с закреплённых в законодательстве 7-ми рабочих дней до 15-ти, и в отдельных случаях до 30-ти рабочих дней, соответственно. На наш взгляд, данная мера, позволит большему числу иностранных граждан и лиц без гражданства осуществить встать на учёт в установленный срок что, в свою очередь, это позволит уменьшить нагрузку на судебную систему, и как итог, сократить количество выносимых судебных решений о наложении административных штрафов и выдворении, поскольку большинство лиц, попросту не успевают в указанный срок осуществить регистрацию, в силу высокой загруженности как МФЦ, так и территориальных органов МВД РФ.

Особую роль в нарушении законодательства о миграции отведена коррупции. Правоприменители неоднократно высказывались мнения о взаимосвязи данных явлений, однако, как справедливо отмечает в своём исследовании Пирогова Ю.А., достичь единого мнения учёным-правоведам не удалось.<sup>111</sup> Несмотря на многочисленные попытки борьбы с данным явлением, принимаемые государством меры, в большинстве своём малоэффективны и. в какой-то степени, способствуют появлению новых «лазеек» для обхода законодательства.

На практике существует достаточно большое количество проблем, касающихся применения законодательства об административной и уголовной ответственности в сфере миграции. Так, в части применения такой меры административного наказания, как выдворение существует ряд проблем. В случае принудительного выдворения, лицо совершившее правонарушение помещается в Центры временного содержания иностранных граждан, ожидая

---

<sup>111</sup> Пирогова, Ю. А. Взаимосвязь организации незаконной миграции и коррупционной преступности / Ю. А. Пирогова // Эволюция государства и права: проблемы и перспективы : сборник научных трудов 4-й Международной научной конференции, Курск, 24 марта 2022 года. – Курск: Юго-Западный государственный университет, 2022. – С. 322-324

выдворения. Отметим, что условия содержания в указанных учреждениях мало чем отличаются от тех, что действуют в учреждениях уголовно-исполнительной системы РФ. Важнейшей проблемой по осуществлению выдворения является отсутствие законодательной регламентации длительности пребывания лица в ЦВСИГ.

Так, ч.5 ст.3. 10 и ч.2 ст.29.10 КоАП РФ не закрепляет сроки содержания мигрантов в специальных учреждениях и возможности их продления. Максимальный срок, в течении которого необходимо исполнить постановление о выдворении составляет два года со дня вступления постановления в законную силу. На сегодняшний день ЦВСИГ созданы не во всех субъектах РФ, именно поэтому нередко нарушители отправляются на содержание в соседние регионы, что также является одной из причин нехватки мест для лиц, подлежащих удалению с территории РФ. При вынесении решения о выдворении, особый интерес представляют апатриды, поскольку не совсем понятно, в какое государство их необходимо перемещать и как осуществить данную процедуру, не нарушая гарантированных им прав. Ещё одной причиной нехватки мест является неосведомлённость судебных органов об отсутствии мест для содержания в определенных ЦВСИГ.<sup>112</sup>

Создание ЦВСИГ на территории всех субъектов РФ, позволило бы решить указанную проблему, однако для этого необходимо дополнительные расходы бюджетных средств.

На наш взгляд, решением указанных проблемы возможно путём комплексного усовершенствования законодательства. В частности, необходима чёткая регламентация длительности пребывания иностранных граждан и апатридов в специальных учреждениях, напрямую зависящая от оснований для удаления указанных лиц за пределы РФ. Важной является также замена дублирующих оснований для назначения административного

---

<sup>112</sup> Кулеш, Е. А. Актуальные проблемы механизма реализации административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации / Е. А. Кулеш, К. А. Куликова, М. О. Вафин // Право и государство: теория и практика. – 2020. – № 11(191). – С. 160-162..

выдворения и отграничения его от других видов удаления с территории государства. Побороть проблему нехватки мест в ЦВСИГ возможно путём создания специальных учреждений во всех субъектах Российской Федерации, однако для этого необходимо пересмотреть количество выделяемых бюджетных средств.

Достаточно большой перечень вопросов, которые нуждаются в проработке нашли своё отражение в Справка Саратовского областного суда от 23 января 2019 г. по результатам изучения практики рассмотрения судами в 2017 г. дел об административных правонарушениях, связанных с незаконным осуществлением иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации либо незаконным привлечением иностранного гражданина или лица без гражданства к трудовой деятельности (статьи 18.10, 18.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях)<sup>113</sup>

Законодательством РФ также предусмотрены уголовно-правовые средства противодействия нелегальной миграции. В частности, можно выделить следующие группы норм уголовного закона в рассматриваемой сфере: непосредственного характера, к которым следует отнести ст. 322, 322.1, 322.2, 322.3 УК РФ, и нормы опосредованного — ст. 292.1, 324, 325, 327 УК РФ<sup>114</sup>.

Действующее уголовное законодательство Российской Федерации не содержит понятия преступлений против порядка регистрационного и миграционного учёта. Преступления против порядка регистрационного и миграционного учёта закреплены в гл. 32 УК РФ «Преступления против порядка управления». Рассмотрев вышеуказанные определения объекта преступлений против государственной власти, мы полагаем, что родовой

---

<sup>113</sup>[Электронный ресурс] // [Режим доступа] : <https://base.garant.ru/45134340/#friends>

<sup>114</sup> «Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 14.07.2022, с изм. от 18.07.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 25.07.2022) // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_10699/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/) (Дата обращения: 01.05.2022)

объект преступлений, предусмотренных ст. 322.1, 322.2, 322.3 УК РФ, составляют общественные отношения, обеспечивающие нормальное осуществление государственной власти. Видовым объектом преступлений, предусмотренных гл. 32 УК РФ, являются общественные отношения, обеспечивающие порядок управления. Это общественные отношения, складывающиеся между государством с одной стороны и гражданами, юридическими лицами с другой, обеспечивающие их взаимодействие, беспрекословное подчинение законным требованиям управляющих субъектов, взаимное уважение, предоставление равных прав и свобод, контроль за их соблюдением.

Некоторые ученые непосредственный объект преступлений против порядка регистрационного и миграционного учета оценивают как «общественные отношения в сфере регистрационного учета граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства. Аналогичного взгляда на объект придерживается С. В. Борисов, который полагает, что «к такому следует относить общественные отношения, обеспечивающие соблюдение установленного порядка регистрации (постановки на учет)»

В настоящее время существует ряд проблем, касающихся прежде всего межотраслевой дифференциации ответственности за нарушение правил регистрационного и миграционного учета. В теории и на практике часто возникает вопрос о соотношении преступления и административного правонарушения в указанной сфере.

С учетом межотраслевой дифференциации<sup>115</sup> ответственности очевидно, что общественная опасность преступлений против порядка регистрационного и миграционного учета значительно выше общественной опасности аналогичных административных правонарушений.

---

<sup>115</sup> Рогова Е. В. Учение о дифференциации уголовной ответственности: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 161.

Преступления против порядка регистрационного и миграционного учета отличаются от смежных административных правонарушений наличием у них общественной опасности, которая выражается прежде всего в утрате контроля со стороны государства над фиктивно регистрирующимися гражданами России, иностранными гражданами и лицами без гражданства и над фиктивно поставленными на учет иностранными гражданами и лицами без гражданства.

Вред, причиняемый в результате совершения административного правонарушения общественным отношениям, возникающим в сфере регистрационного и миграционного учета, очевиден и выражается в возможности продления незаконного нахождения иностранных граждан на территории России, что исключает их из числа законных субъектов миграционных отношений; повышении востребованности услуг лиц, организующих незаконную миграцию; нарушении законного миграционного режима в результате возникновения параллельного незаконного порядка, который влияет на регулирование общественных отношений в данной сфере. Административное правонарушение совершается в форме активных действий со стороны иностранного гражданина, т. е. иностранный гражданин является субъектом привлечения к административной ответственности за представление заведомо ложных сведений миграционным органам.

Объективная сторона преступления, предусмотренного ст. 322.3 УК РФ, состоит в фиктивной постановке на учет иностранных граждан и лиц без гражданства по месту пребывания в Российской Федерации. В примечании к норме, в отличие от ст. 322.2 УК РФ, содержится определение фиктивной постановки на учет, практически дублирующее определение, содержащееся в п. 11 ст. 2 Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

Понятие фиктивности толкует и Пленум Верховного Суда РФ, указывая, что «фиктивной регистрацией гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства либо фиктивной регистрацией иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства

является фиксация в установленном порядке органами регистрационного (миграционного) учета факта нахождения гражданина Российской Федерации в месте его пребывания или месте жительства в жилом помещении в Российской Федерации, факта нахождения иностранного гражданина или лица без гражданства в месте его жительства в жилом помещении в Российской Федерации на основании представления в эти органы заведомо недостоверных сведений или документов для такой регистрации, либо при отсутствии у данных лиц намерения пребывать (проживать) в этом помещении, либо при отсутствии у собственника или нанимателя жилого помещения намерения предоставить это жилое помещение для пребывания (проживания) указанных лиц».<sup>116</sup>

Никулин С.И. в комментарии к УК РФ, отмечает, что субъектом преступления, предусмотренного ст. 322.2 УК РФ, является должностное лицо, наделенное полномочиями по осуществлению регистрации (работники территориальных органов внутренних дел России, органов местного самоуправления), а субъектом преступления, предусмотренного ст. 322.3 УК РФ, – должностное лицо органов миграционного контроля.<sup>117</sup>

Голубева Э.Р., пишет, что «субъектом преступлений, предусмотренных ст. 322.2, 322.3 УК РФ, выступает специальный субъект, который наряду с обязательными признаками субъекта должен обладать и специальным признаком. Это должностное лицо, которое осуществляет регистрацию или постановку на учет».

Относительно правовой природы субъекта преступления высказался Верховный Суд РФ в п. 14 Постановления Пленума от 9 июля 2020 г. № 18 «О судебной практике по делам о незаконном пересечении Государственной границы Российской Федерации и преступлениях, связанных с незаконной

---

<sup>116</sup>О судебной практике по делам о незаконном пересечении Государственной границы Российской Федерации и преступлениях, связанных с незаконной миграцией: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 09.07.2020 № 18 // [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_357060/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357060/)

<sup>117</sup> Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Ун-т прокуратуры РФ; под общ. ред. О. С. Капинос ; науч. ред. В. В. Меркурьев. М., 2018. С. 1245–1248.

миграцией», указав, что ответственности подлежат «сотрудники органов регистрационного (миграционного) учета, а также собственники или наниматели соответствующего жилого помещения, уполномоченные ими лица, руководители или иные уполномоченные работники (члены) организации, в которой иностранный гражданин или лицо без гражданства в установленном порядке не осуществляют трудовую или иную не запрещенную законодательством Российской Федерации деятельность, либо иные лица, действующие от их имени»<sup>118</sup>

Субъектом рассматриваемых преступлений может как быть общий субъект, обладающий фактическими возможностями для совершения преступлений, связанных с нарушением порядка регистрационного и миграционного учета, так и специальный. Субъектами преступлений могут быть собственники помещений, которые самостоятельно управляют своим жильем, или уполномоченные лица товариществ собственников жилья, работники многофункциональных центров оказания государственных услуг, сотрудники паспортных столов, сотрудники территориальных органов миграционной службы, в служебные обязанности которых входит осуществление регистрационного учета. В том случае, если лицо использует свои служебные полномочия при осуществлении фиктивных регистрационных действий, вполне обосновано вести речь о специальном субъекте. Также субъектом фиктивной регистрации иностранных граждан или лиц, не имеющих гражданства, может быть сам иностранный гражданин или лицо без гражданства, которое предоставляет заведомо ложную информацию или документы для своей регистрации, а также в случаях отсутствия у них намерения проживать по адресам регистрации.

Дискуссионным остается вопрос об уголовной ответственности юридических лиц за совершение указанных преступлений. По действующему

---

<sup>118</sup> О судебной практике по делам о незаконном пересечении Государственной границы Российской Федерации и преступлениях, связанных с незаконной миграцией: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 09.07.2020 № 18 // [Электронный ресурс] // [Режим доступа] [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_357060/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357060/)

законодательству к уголовной ответственности, в том числе за совершение рассматриваемых преступлений, может быть привлечено только физическое лицо, однако, в отдельных случаях исследуемые виды регистраций и учёта указанных лиц реализовывают не только физические, но и юридические лица. При этом, за данные правонарушения законодателем установлена административная ответственность, закреплённая ст. 19.15 КоАП РФ «Нарушение правил регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении» и ст. 19.27 КоАП РФ «Представление ложных сведений при осуществлении миграционного учёта». К административной ответственности могут привлекаться и юридические лица, так как субъектами административных правонарушений, закреплённых в ст. 19.15, 19.27 КоАП РФ, выступают юридические лица.

В настоящее время ст. 322.2 и 322.3 УК РФ являются специальными нормами по отношению к ст. 322.1 УК РФ, так как в них преступления описываются более детально, определяется один из вариантов организации незаконного пребывания граждан других стран или лиц, не имеющих какого-либо гражданства. Иными словами, общая уголовно-правовая норма предусматривает ответственность за определенный вид преступления, а специальная – за частное его проявление. По правилам квалификации при конкуренции общей и специальной норм применяется специальная норма (ч. 3 ст. 17 УК РФ).

В судебно-следственной практике отмечаются случаи, когда к уголовной ответственности привлекаются два и более лиц, участвовавших в совершении преступлений, предусмотренных ст. 322.2 и 322.3 УК РФ. Однако такие случаи встречаются достаточно редко. зачастую между иностранными гражданами и лицами без гражданства и теми, кто их фиктивно регистрирует или фиктивно ставит на учет, имеются посредники. Эти посредники помогают найти иностранным гражданам и лицам без гражданства тех людей, кто их фиктивно регистрирует или поставит на учет. Вместе с тем они остаются за

рамками правового поля, лишь в некоторых случаях привлекаются к уголовной ответственности как посредники.

Таким образом, анализ проблем применения законодательства об административной и уголовной ответственности позволяет сделать выводы, что одной из важнейших проблем является дифференциация указанных видов ответственности, поскольку правильная квалификация является одним из ключевых моментов для успешного привлечения к ответственности лица (группы лиц) за совершение противоправных деяний. Решение указанной проблемы видится посредством

### **3.3 Анализ административно-деликтной и криминогенной ситуации в сфере миграционных правоотношений на территории Российской Федерации и Республики Крым**

В рамках данного исследования определенный научный интерес представляет анализ административно-деликтной и криминогенной ситуации в сфере миграционных правоотношений на территории Российской Федерации в целом и Республики Крым – в частности.

Так, по состоянию на 1 января 2022 года на территории Российской Федерации находилось 5,9 млн иностранных граждан, количество въездов иностранных граждан в 2021 году составило 7,3 млн, выездов 5,5 млн.

В 2021 году отмечается рост фактов постановки на миграционный учет иностранных граждан на 36,6 % и составляет 13,3 млн. Основной рост пришелся на июнь – октябрь, когда ежемесячно фиксировалось более одного миллиона фактов постановки на миграционный учет, что объясняется возобновлением авиасообщения с рядом стран и частичной отменой запретов, связанных с ограничением въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан.

В 2021 году оформлено 216,4 тыс. виз иностранным гражданам (АППГ – 224,6 тыс.). Отмечается рост количества оформленных виз ВКС и членам семей ВКС (+53,9 %; 14,6 тыс.), транзитных виз (+32,8 %; 9,2 тыс.).

По состоянию на 1 января 2022 года в Российской Федерации 236,3 тыс. иностранных граждан имели действительные разрешения на временное проживание, 550,5 тыс. иностранных граждан имели действительные виды на жительство.

В 2021 году доля иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию с целью осуществления трудовой деятельности (32,1 %), увеличилась на 8,2 процентных пункта в сравнении с показателем за 2020 год и составила 2 млн 812 тыс. чел.

Доля лиц, прибывающих в Россию с целью «учеба», существенно не меняется (2021 год – 3 %; 2020 год – 2,4 %; 2019 год – 2,4 %) и составляет 633 466 иностранных граждан. При этом в абсолютных значениях их численность увеличилась в сравнении с 2020 годом на 58 %, а в сравнении с 2019 годом – снизилась на 51,9 %.

Кроме того, снижается как численность, так и доля лиц, прибывающих в Россию с частными визитами, – 30,9 % (АППГ – 42,6 %). В 2021 году количество таких въездов составило 1 877 637.

На территории Российской Федерации иностранные граждане имеют 82,5 тыс. разрешений на работу (+13,5 %), в том числе 44,1 тыс. (+28,8 %) для высококвалифицированных специалистов и 1,9 млн патентов (+68,2 %).

Суммарное число выданных разрешительных документов на осуществление трудовой деятельности и поступивших уведомлений о привлечении к трудовой деятельности граждан стран ЕАЭС достигло в 2021 году – 2 млн 797,5 тыс.

По итогам 2021 года более 77 % всей иностранной рабочей силы в Российской Федерации составляют выходцы из Республики Узбекистан – 1 млн 150,1 тыс. (41,1 %), Республики Таджикистан – 646,0 тыс. (23,1 %) и Кыргызской Республики – 361,5 тыс. (12,9 %).

Численность иностранных граждан, имеющих на 1 января 2022 года статус беженца, составила 331 человек, что ниже показателя за АППГ на 27,3 %, а в сравнении с показателем за 2019 год – на 32 %.

Число лиц, которым предоставлено временное убежище на территории Российской Федерации, уменьшилось в сравнении с показателем за АППГ на 46,6 % и составило 10,6 тыс. человек.

По данным официальной статистической отчетности, за 2021 год всеми правоохранительными органами Российской Федерации предварительно расследовано 36 420 преступлений, совершенных иностранными гражданами и лицами без гражданства, что превышает аналогичный показатель за 2020 год (34 400) на 5,9 % и составляет 3,5 % от общего числа предварительно расследованных преступлений (1 030 708).

Из общего числа данных преступлений 28 520 (78,3 %) совершены гражданами стран СНГ, из них 7910 (21,7 %) – трудовыми мигрантами, 2803 (7,7 %) – незаконными мигрантами, 10 814 преступлений (29,7 %) относятся к категориям тяжких и особо тяжких (+5,3 %), в том числе связаны с убийством (включая приготовление и покушение) – 247 (АППГ – 237), с умышленным причинением тяжкого вреда здоровью – 590 (АППГ – 648), с изнасилованием – 257 (АППГ – 251). С незаконным оборотом наркотиков связаны 4542 расследованных преступления (+16,2 %).

В 2021 году органами внутренних дел зарегистрировано 926 (+25,6 %) преступлений, предусмотренных статьей 322.1 (Организация незаконной миграции) Уголовного кодекса Российской Федерации, из них по части 2 статьи 322.1 УК РФ выявлено 491 (+44,8%) преступление.

Необходимо подчеркнуть, что Республика Крым относится к числу регионов, которые обладают особой привлекательностью для мигрантов, что в свою очередь объясняется рядом причин, среди которых – инвестирование

Республики Крым и города Севастополя Правительством РФ и активное преобразование, и строительство в регионе.<sup>119</sup>

В Республике Крым по-прежнему наблюдается достаточно большое количество нарушений миграционного законодательства, однако, их характер изменился и приобрёл черты, характерные для всей Российской Федерации.

По данным МВД по Республике Крым, за январь- июнь 2022 года, количество фактов постановки на миграционный учёт иностранных граждан и лиц без гражданства, составила порядка- 79 948 лиц, из которых зарегистрированных месту жительства – 4 013 лиц, по месту пребывания- 75 935 лиц в г. Севастополь -17 269 лиц , из которых зарегистрированных месту жительства -899 лиц, по месту пребывания -16 370 лиц.<sup>120</sup>

За январь-декабрь 2021 года, количество фактов постановки на миграционный учёт иностранных граждан и лиц без гражданства, составила порядка-112 142 лиц, из которых зарегистрированных месту жительства – 7 759 лиц, по месту пребывания-104 383 лиц, в г. Севастополь -17 180 лиц, из которых зарегистрированных месту жительства -2 227 лиц, по месту пребывания -14 953 лиц.<sup>121</sup>

За аналогичный период 2020 года, количество фактов постановки на миграционный учёт иностранных граждан и лиц без гражданства, составила порядка- 100 277 лиц, из которых зарегистрированных месту жительства – 8 093 лиц, по месту пребывания- 92 184 лиц, в г. Севастополь -14 479 лиц , из которых зарегистрированных месту жительства -2 278 лиц, по месту пребывания - 12 201 лиц.<sup>122</sup>

---

<sup>119</sup> Гросфельд Е.В., Дихтемиров М.С. К проблеме государственного регулирования трудовой миграции в Крыму // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Философия. Политология. Культурология. 2015. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-probleme-gosudarstvennogo-regulirovaniya-trudovoy-migratsii-v-krymu>

<sup>120</sup> Отдельные показатели миграционной ситуации в РФ за январь-июнь 2022 года [ [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/31387860>

<sup>121</sup> Отдельные показатели миграционной ситуации в РФ за январь-декабрь 2021 года [ [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/28104344>

<sup>122</sup> Отдельные показатели миграционной ситуации в РФ за январь-июнь 2022 года [ [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/22689602>

Данная статистика наглядно показывает, что мигрантам предпочтительнее регистрироваться по месту пребывания, а не по месту жительства. В свою очередь, это спровоцировало появление так называемых «резиновых квартир». Одним из наиболее распространённых правонарушений является фиктивная постановка на учёт, ответственность за него предусмотрена ст. 18.8, 18.9, 19.27 КоАП РФ<sup>123</sup>, и ст. 322, 322.2, 322.3 УК РФ.<sup>124</sup>

В Республике Крым в ходе проверочных мероприятий, осуществляемых как сотрудниками МВД, так и сотрудниками ФСБ, регулярно выявляются факты фиктивной постановки на учёт иностранных граждан и лиц без гражданства. Нарушителями являются преимущественно выходцы из сопредельных государств, а также граждане государств-партнёров по ЕАЭС и др.

Следует констатировать факт, отсутствия законодательного закрепления как административной, так и уголовной ответственности за совершение указанных деяний. Именно поэтому на данный момент не представляется возможным подвергнуть наказанию лиц, оказывающих пособничество при устройстве, а также самих лиц, заключивших его.

Таким образом, анализ статистических данных свидетельствует о росте административно-деликтной и криминогенной ситуации в сфере миграционных правоотношений в Российской Федерации и Республике Крым, что еще раз подтверждает необходимость усовершенствования системы миграционного учета с целью предупреждения и профилактики правонарушений и преступлений в сфере миграции. Необходимой мерой является усовершенствование уже имеющихся нормативно-правовых актов, закрепляющих ответственность за совершение противоправных деяний в

---

<sup>123</sup> "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_law\\_34661/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_34661/)

<sup>124</sup> «Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 14.07.2022, с изм. от 18.07.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 25.07.2022) // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_10699/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/)

сфере миграции, в частности, чёткое разграничение схожих составов деяний в КоАП РФ и УК РФ, дополнение уже существующих норм.

#### **ГЛАВА 4 ПУТИ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ СИСТЕМЫ МИГРАЦИОННОГО УЧЕТА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКЕ КРЫМ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ**

Важным и необходимым этапом для решения указанных проблем является цифровизации миграционной сферы. Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»<sup>125</sup> определил цифровую трансформацию в качестве одной из национальных целей развития российского государства. Положения, касающиеся необходимости цифровизации миграции также содержатся в Концепции государственной миграционной политики на 2019–2025 годы<sup>126</sup>. Пункт 5.1. данного Указа утвердил в качестве одной из национальных целей развития цифровую трансформацию, включая достижение цифровой зрелости ключевых отраслей экономики и социальной сферы, а также государственного управления. Именно этот документ задает общую рамку и импульс, из которого вырастает весь контекст и стимулы для цифровой трансформации миграционной сферы.

Важно также отметить, что Российская Федерация, являлась активным участником разработки Глобального договора о беженцах и Глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции (далее - Договор

---

<sup>125</sup> Указ Президента РФ от 21.07.2020 N 474 "О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года"//[Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_357927/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357927/)

<sup>126</sup> Указ Президента РФ от 31.10.2018 N 622 "О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы"// [Электронный ресурс]. – Режим доступа:[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_310139/74e338ae02b148ec31de4bc38f486b8b045d3ale/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310139/74e338ae02b148ec31de4bc38f486b8b045d3ale/)

о мигрантах) 2018 года<sup>127</sup>, одной из первых приступила к имплементации Договора о мигрантах в своих национальных актах, в первую очередь - в положениях Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы.

Цифровизация миграционной сферы напрямую связана с реализацией принципов об обязанности национальных государств принять необходимые меры для обеспечения легальности, упорядоченности и безопасности миграции.

В частности, п. 13 Концепции констатирует, что использование современных цифровых технологий и информационно-технических средств приобретает все большее значение для повышения эффективности административных процедур в сфере миграции, а также для профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства. В подпункте «в» п. 29 устанавливается необходимость расширения «использования современных цифровых технологий в целях изучения, оценки и прогнозирования изменений миграционной ситуации; использования биометрической информации при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере миграции; предоставления государственных услуг в сфере миграции».

В рамках реализации п. 4 Плана мероприятий по реализации в 2020 – 2022 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 годы, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2019 г. № 265-р<sup>128</sup>, разработан проект федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» (далее – Проект), который под миграционным учетом иностранных граждан (лиц без гражданства) понимает фиксацию и обобщение

---

<sup>127</sup> Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbdl416/files/docs/gcm\\_russian.pdf](https://migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbdl416/files/docs/gcm_russian.pdf)

<sup>128</sup> Распоряжение Правительства РФ от 22.02.2019 N 265-р (ред. от 24.11.2021) . – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_318894/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318894/)

предусмотренных настоящим Федеральным законом сведений об иностранных гражданах (лицах без гражданства) и о перемещениях иностранных граждан на территории Российской Федерации, т.е. фактически дублирует понятие, закрепленное в ФЗ № 109-ФЗ.

Также, Проект предусматривает, что миграционный учет осуществляется в целях формирования полной, достоверной, оперативной и актуальной информации о перемещениях иностранных граждан, необходимой для прогнозирования последствий указанных перемещений, а также для ведения государственного статистического наблюдения в сфере миграции.<sup>129</sup>

О необходимости масштабной систематизации миграционного законодательства в течении 20-ти лет высказывают мнения многие ученые-юристы (А.Н. Жеребцов, А.С. Прудников, Т.А. Прудникова и др.). Так, о необходимости принятия кодекса ещё летом 2017 года публично заявлял первый заместитель главы МВД России А.В. Горовой<sup>130</sup>, а до него о том же говорил ныне экс-директор ФМС России К.О. Ромодановский. По его словам, кодификация миграционного законодательства, ни много ни мало, а заменит собою целый ряд действующих миграционных законов и позволит решить ряд стратегических задач в миграционной сфере.<sup>131</sup>

Современное законодательство в сфере миграции насчитывает свыше трехсот нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения иностранных граждан или лиц без гражданства в той или иной области. Это касается не только иностранных граждан и лиц без гражданства, незаконно находящихся на территории Российской Федерации, но и той категории иностранцев, которые законно пребывают в нашей стране, но их нахождение при этом является нежелательным.

---

<sup>129</sup> Проект Федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» (подготовлен МВД России 08.07.2021). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://base.garant.ru/56883645/>.

<sup>130</sup> МВД разработает миграционный кодекс [Электронный ресурс] // URL: <https://www.kommersant.ru/rubric/2>

<sup>131</sup> Миграционный кодекс РФ появится не ранее 2015 года // URL: <http://ria.ru/society/20130919/964258234.html> (дата обращения: 25.05.2022).

Учёт граждан РФ и мигрантов возложен на информационную систему ГИСМУ. ГИСМУ обеспечивает хранение и обработку информации о физических лицах, находившихся на территории Российской Федерации (российских граждан, иностранных граждан и лицах без гражданства), аналитической информации, инфраструктурной информации и электронных документов.

Хранение и обработка информации осуществляется в программно-аппаратных комплексах, распределенных по территории страны и соединенных гетерогенной средой передачи данных. В настоящее время поставщиками сведений в информационную систему являются МВД России, МИД, ФСБ, ФНС России, а также иные органы государственной власти и местного самоуправления в установленных законодательством случаях.

Одна из проблем, которая затрудняет темпы цифрового перехода, заключается в том, что действующая государственная система миграционного учета, которая вместе с государственной системой паспортно-визовых документов входит в единую систему «Мир», нуждается в модернизации и состоит из нескольких ведомственных сегментов, используемых федеральными органами исполнительной власти.

Первоначально, идея системы «Мир» была предложена в 2014 году ФМС России и предшественником Минцифры России - Министерством связи и массовых коммуникаций для повышения качества предоставления государственных услуг и экономии бюджетных средств. Накануне появления электронных паспортов предлагалось создать единую систему учета граждан России, иностранцев и апатридов, временно, или постоянно проживающих в Российской Федерации, к которой должны подключиться более десятка профильных министерств и служб, что облегчит обмен информацией

Темпы цифровой трансформации управления миграцией и сферы миграции в целом замедляют такие факторы, как отсутствие единых подходов к концепции цифровой трансформации миграционной сферы и конкуренция ведомств прежде всего, между МВД России и Минцифры России; трудности

интеграции существующих сервисов и баз данных( «Российский паспорт», «Территория», «Реадмиссия», «Вынужденные переселенцы» и мн. др.); уникальность профиля мигранта как цифрового субъекта (цифровые характеристики мигранта отличаются от цифровых характеристик гражданина Российской Федерации).

Многолетняя практика деятельности МВД России в сфере миграции и иных правоохранительных органов по обеспечению устойчивого режима пребывания ИГ и ЛБГ на территории государства убедительно показала, что повышение эффективности функционирования всего государственного механизма и контроля за миграционной ситуацией в стране возможно лишь при условии своевременного и действенного учета въезда, выезда и пребывания на территории России всех категорий иностранцев.

В современных условиях перед МВД России и его территориальными органами и подразделениями стоит задача оказания государственных услуг и исполнения государственных функций в электронном виде на базе широкого использования автоматизированных информационных систем. В настоящий момент, в деятельности подразделений по вопросам миграции МВД России используются различные автоматизированные информационные системы, в частности Государственная информационная система миграционного учета (ГИСМУ), Автоматизированная система «Российский паспорт» (АС «Российский паспорт»), Государственная система изготовления оформления контроля паспортно-визовых документов нового поколения (ГС ПВДНП), Центральный банк данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства (АИС ЦБД УИГ) и др.<sup>132</sup>

Названные информационные системы в полной мере соответствуют действующей нормативной правовой базе, а именно: федеральным законам «О ратификации конвенции Совета Европы о защите физических лиц при

---

<sup>132</sup> Воронов А. М., Столярова З. Н., Ускова А. С. Административные, правовые, организационные основы информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере миграции: учебное пособие. – М.: Академия управления МВД России, 2020. – 84 с.

автоматизированной обработке персональных данных», «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», «О персональных данных»; Указу Президента Российской Федерации «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации»; постановлениям Правительства РФ «О государственной информационной системе миграционного учета», «Об утверждении положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации», «Об утверждении Положения о создании, ведении и использовании центрального банка данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации» и др.

Несмотря на достаточно большое количество существующих систем, не всегда удаётся достичь поставленных задач в регулировании миграционных процессов. Связано это, прежде всего, с отсутствием слаженного межведомственного взаимодействия между участниками информационного обмена.

Как отмечают в своём исследовании Трифонов С. Г. и Трифонова К.В. «Важнейшую роль в вопросах противодействия, профилактики и предупреждения совершения миграционных правонарушений играет эффективное взаимодействие правоохранительных органов.»,<sup>133</sup> с чем трудно не согласиться.

Так, в том числе и для усовершенствования межведомственного взаимодействия разработан проект федерального закона «Об условиях въезда

---

<sup>133</sup> Трифонова К.В., Трифонов С.Г. Особенности взаимодействия правоохранительных органов в сфере привлечения к публично-правовой ответственности (на примере миграционной ответственности) // Глаголь правосудия. 2022. №2 (28). [Электронный ресурс] // [Режим доступа] <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-vzaimodeystviya-pravoohranitelnyh-organov-v-sfere-privlecheniya-k-publichno-pravovoy-otvetstvennosti-na-primere> .

(выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства». <sup>134</sup>

Вместе с тем, следует учитывать, что современное российское общество и государство отличается динамичными процессами цифровизации всех сфер жизни и деятельности. Не является исключением и сфера миграционных правоотношений, которая остро нуждается в совершенствовании своего правового регулирования с учетом распространение быстрыми темпами новых цифровых технологий, которые вносят множество изменений в социальный, экономический и правовой «ландшафт страны».

Так, позитивными нововведениями Проекта видятся предложения по ведению электронного реестра работодателей, привлекающих иностранных работников, на основе включенных в указанный реестр вакансий, и реестра иностранных работников, а также реестра недобросовестных работодателей, что, по нашему мнению, позволит уменьшить количество правонарушений и преступлений в миграционной сфере и будет способствовать их дальнейшей минимизации.

Следует отметить, что введение электронного реестра работодателей, привлекающих иностранных работников, будет осуществляться на базе единой цифровой платформы в сфере занятости и трудовых отношений «Работа в России».

В свою очередь, федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере труда и занятости, будет обеспечивать с использованием подсистемы «Личный кабинет органа службы занятости населения субъекта Российской Федерации» в единой цифровой платформе в сфере занятости и трудовых отношений «Работа в России» доступ органам государственной службы занятости населения субъектов Российской Федерации к информации о заявленных

---

<sup>134</sup> Проект Федерального закона "Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства" (подготовлен МВД России 08.07.2021). [Электронный ресурс] // [Режим доступа] <https://base.garant.ru/56883645/>

работодателями или заказчиками работ (услуг), включенными в электронный реестр работодателей, привлекающих иностранных работников, свободных рабочих местах и вакантных должностях для привлечения иностранных работников для подбора кандидатов для трудоустройства из числа граждан Российской Федерации в приоритетном порядке, что, по нашему мнению, позволит значительно улучшить реализацию миграционных правоотношений и будет способствовать предупреждению правонарушений и преступлений в миграционной сфере. Мы полагаем, что принятие указанного закона, поспособствует не только ряду государственно-важных последствий, а также обеспечит удобство участникам миграционных правоотношений.

Таким образом, урегулирование и реализация миграционных правоотношений на территории Республики Крым, а также Российской Федерации, в целом, нуждается в качественной нормативно-правовой базе, в силу чего, разработка и принятие проекта федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» с учетом полноценного научного анализа и опыта правоприменительной практики видится просто необходимым в современных реалиях в условиях процессов всеобщей цифровизации.

## **Заключение**

В заключении следует отметить, что по итогу настоящего исследования посредством достижения задач, указанных введении, была достигнута цель, а именно, было проведено комплексное научное исследование существующих проблем становления, формирования и развития системы миграционного учета в Российской Федерации и Республике Крым, были выявлены соответствующие законодательные и теоретические пробелы и коллизии, на основе проведенного анализа сделаны выводы и предложения автора по усовершенствованию системы миграционного учета в условиях цифровизации.

На основании проведенного исследования автор пришел к следующим выводам:

1) миграционные правоотношения нуждаются в усовершенствовании правового регулирования и обеспечении эффективности их реализации в целях обеспечения законности и правопорядка в данной сфере жизнедеятельности общества и государства, а также противодействия миграционным правонарушениям и преступлениям.

2) наиболее перспективным направлением усовершенствования в миграционной сфере, является цифровизация, что также является одним из приоритетных направлений политики Российской Федерации, однако, на сегодняшний день не получила должного закрепления на законодательном уровне, а также отсутствуют реальные цифровые механизмы, разработанные непосредственно для миграционной сферы, что вызвано рядом причин.

3) целесообразным является рассмотрение миграционного учёта сквозь призму теории систем, так под «системой миграционного учёта» следует

понимать совокупность субъектов миграционного учета, т.е. имеющих соответствующие полномочия на его осуществление органов публичной власти и их должностных лиц, лиц, подлежащих миграционному учету, т.е. граждан (в рамках внутренней миграции) и иностранных граждан и лиц без гражданства (в рамках внешней миграции), юридических лиц, подлежащих административному надзору в связи с привлечением к трудовой деятельности иностранных граждан и лиц без гражданства, органов, способствующих надлежащему осуществлению и реализации миграционного учёта.

4) предлагается авторское толкование категории «миграционный учёт»- общественные отношения по фиксации, обобщению, ведению и мониторингу сведений о гражданах, иностранных гражданах, лицах без гражданства и их перемещениях, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся на основе норм миграционного законодательства и юридических фактов, между субъектами миграционного учета (органами публичной власти и их должностными лицами, уполномоченными на осуществление миграционного учета), лицами, подлежащими миграционному учету (граждан (в рамках внутренней миграции) и иностранных граждан и лиц без гражданства (в рамках внешней миграции)), юридическими лицами, подлежащими административному надзору в связи с привлечением к трудовой деятельности иностранных граждан и лиц без гражданства, органов, способствующих надлежащему осуществлению и реализации миграционного учета (органы пограничной службы; органы регистрации актов гражданского состояния; налоговые органы; органы министерства иностранных дел; органы службы безопасности; органы службы по техническому и экспортному контролю).

Российское законодательство по вопросам миграции весьма обширно, но в тоже время является и аморфным; оно не охватывает всех проблем миграции и все категории мигрантов, кроме того, чрезвычайно подвижно. Механизм реализации законов разработан недостаточно. Тенденции последних лет развития миграционного законодательства, требует дополнительных усилий, с одной стороны, нахождение правильного баланса

между законами и подзаконными актами — с другой. Поддержание баланса закона и подзаконных актов в сфере миграции обеспечивает качественное улучшение системных связей внутри системы миграционного законодательства, что, несомненно, влияет на процесс реализации законов, на их непрерывное действие, выражающееся в применении правовых норм к юридическим фактам, событиям, явлениям в сфере миграции.

Подводя итог рассмотрению института миграционного учёта в РФ, можно сказать, что указанная деятельность является одним из важнейших элементов системы взаимоотношений между государством и мигрантом, что можно понять исходя не только из целей и принципов, установленных в законодательстве, но и из историко-политического аспекта существования данной области государственного управления. В то же время приходится констатировать, что законодательство не лишено недостатков. Так понятийный аппарат данной сферы и сами подходы к формулированию некоторых понятий несовершенны и могут даже стать причиной умаления прав иностранных граждан и апатридов на территории РФ, а также стимулирования роста числа совершаемых правонарушений. В связи этим можно отметить, что отдельные основы дифинитивной базы, всё ещё нуждаются в теоретической разработке и корректировке законодателем. Таким образом, необходимо закрепить в законодательстве такие понятия, как «мигрант», «трудовая миграция», «место пребывания» и др.

Необходимой мерой является усовершенствование уже имеющихся положений нормативно-правовых актов, закрепляющих ответственность за совершение противоправных деяний в сфере миграции, в частности, чёткое разграничение схожих составов деяний в КоАП РФ и УК РФ, дополнение уже существующих норм, поскольку ряд лиц, не привлекается к ответственности из-за отсутствия составов правонарушений и преступлений.

Одним из неурегулированных моментов при осуществлении административных наказаний является отсутствие в законодательстве чётких сроков содержания мигрантов в специальных учреждениях и возможности их

продления, также нуждаются в проработке положения, касающиеся условий содержания ИГ и ЛБГ в ЦВСИГ.

Также стоит указать, что при анализе механизмов миграционного учёта были сделаны выводы о его неоднородности и выделены составляющие его формы деятельности, основными из которых можно назвать регистрацию иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства и учёт по месту пребывания. Особенности данных форм состоят в том, что по общему правилу обязанность по осуществлению активных действий в первом случае возложена на самого иностранца, во втором же – на принимающую его сторону, а именно на физическое, юридическое лицо, государственный или муниципальный орган, у которых иностранный гражданин или лицо без гражданства фактически проживает или осуществляет трудовую деятельность (находится).

Интенсивное развитие применения инновационных технологий в управлении миграцией населения одно из стратегических направлений государственного управления. Инновационные технологии могут обеспечить открытость, доступность управления миграцией и предоставляют новые возможности для государственных органов, деятельность которых направлена на контроль и учет за мигрантами на территории Российской Федерации. Развитие инновационных технологий позволяет усовершенствовать сбор, хранение, качество и многие другие аспекты получаемой информации, необходимые для изучения разных проблем и сфер познания, одной из которых является проблема регулирования миграционных процессов.

### Список использованной литературы

1. Андрианов С.А. Министерство внутренних дел. СПб., 1902. С. 23.
2. Арутюнов Л.С., Касьяненко М.А. Криминальная политика государства в области национальных отношений// Безопасность бизнеса. М., 2007, N 3.
3. Березнев А. История органов внутренних дел России. Ч. I. Воронеж, 1998. С. 19.
4. Воронов А. М., Столярова З. Н., Ускова А. С. Административные, правовые, организационные основы информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере миграции: учебное пособие. – М.: Академия управления МВД России, 2020. – 84 с.
5. Волох В.А. Институты государственного управления миграционными процессами в Российской Федерации: функции и полномочия // Развитие территорий. 2015. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/instituty-gosudarstvennogo-upravleniya-migratsionnymi-protsessami-v-rossiyskoy-federatsii-funktsii-i-polnomochiya>
6. Голубинский Е.Е. История Русской церкви. Т. 1, период домонгольский. М., 1880 г. Кн. 1. С. 592
7. Голубев В.И., Шелковникова Е.Д. Особенности паспортной системы в Российской империи – 1998. – С. 145–147
8. Гришковец А.А. Административно-правовое регулирование в миграционной сфере // Вестник ВИПК МВД России. – 2022. – № 2(62). – С. 109- 116
9. Гросфельд Е.В., Дихтемиров М.С. К проблеме государственного регулирования трудовой миграции в Крыму // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Философия. Политология. Культурология. 2015. №4. URL:

<https://cyberleninka.ru/article/n/k-probleme-gosudarstvennogo-regulirovaniya-trudovoy-migratsii-v-krymu>

10. Дибель, В.Ю. Правовые предпосылки истории развития регистрации граждан по месту пребывания и по месту жительства в России / В.Ю. Дибель // Вестник Московского университета МВД. – 2013. – № 7. – С. 119-124.

11. Евсикова, Е. В. Некоторые вопросы обеспечения и защиты прав человека в административно-деликтных отношениях в сфере миграционных правонарушений / Е. В. Евсикова // Океанский менеджмент. – 2022. – № 1(15). – С. 11-16.

12.Ефремова Л.П. Миграционно-правовая политика в современной России: теоретико-инструментальный аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2009. С.11

13. Жеребцов А.Н. Административная ответственность в миграционном праве Российской Федерации: материальные и процессуальные аспекты: научно-практическое пособие / А.Н. Жеребцов, Е.А. Малышев. М.: Юстицинформ, 2019. С. 135.

14. Зраева Ирина Михайловна. Конституционно-правовые основы миграционного учета в Российской Федерации : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Зраева Ирина Михайловна; [Место защиты: Моск. ун-т МВД РФ].- Москва, 2009.- 205 с.: ил. РГБ ОД, 61 09-12/1394

15. Иванова Л.В. Институт паспортно-регистрационного и миграционного учета граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: автореф... дисс. канд. юрид. наук 12.00.14 / Иванова Лариса Васильевна/ Москва, - 2009. – 28 с.

16. Ивахнюк И. В. Развитие миграционной теории в условиях глобализации // Век глобализации. – 2015. – № 1. – С. 36–51; Ивахнюк И. В. Управление трудовой миграцией. Противоречивые уроки глобализационного кризиса // Век глобализации. – 2011. – № 2. – С. 109–125; Ивахнюк И. В. Международная миграция как ресурс развития. Замечания в связи с глобальной дискуссией // Век глобализации. – 2011. – № 1. – С. 67–79.

17. Илезов М.Б. Миграционная система в России: вопросы становления и государственного управления // История государства и права, М. 2008, N 17
18. Исаев М.А. История Российского государства и права: учебник / МГИМО (Университет) МИД России. М.: Статут, 2012. 840 с.
19. Ключевский В.О. Курс русской истории. СПб., 1904. Т. 1. С. 190.
20. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Ун-т прокуратуры РФ; под общ. ред. О. С. Капинос ; науч. ред. В. В. Меркурьев. М., 2018. С. 1245–1248.
21. Коробеев В.А. Конституционно-правовые основы миграционной политики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2008. С. 21
22. Косарева, В. В. Правовые формы реализации миграционной функции современного российского государства: вопросы общей теории и юридической техники: специальность 12.00.01 «Теория и история права и государства: история учений о праве и государстве»: дис. ... канд. юрид. наук / Косарева Владислава Владимировна; Саратовская государственная юридическая академия. — Саратов, 2019. — 263 с. — Библиогр.: с. 204-263.
23. Кузнецов Н.Д. Управление делами иностранных исповеданий в России в его историческом развитии // Временник Демидовского юридического лицея. 1902. Кн. 85. С. 443.
24. Кулеш, Е. А. Актуальные проблемы механизма реализации административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации / Е. А. Кулеш, К. А. Куликова, М. О. Вафин // Право и государство: теория и практика. – 2020. – № 11(191). – С. 160-162.
25. Леонидова Т.И. Содержание миграционной функции государства: теоретические аспекты // Представительная власть. 2007. № 2 (75). // Официальный сайт журнала «Представительная власть» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pvlast.ru/archive/index.374.php>
26. Лукьянова А. Ю. Внешняя трудовая миграция в Ставропольском крае // Современные проблемы миграции в России: материалы общерос. науч. конф. М., 2003. С. 167.

27. Мещеряков А.В. Российское гражданство жителям Крыма и Севастополя: некоторые итоги переходного периода // Вестник СГЮА. 2015. №5 (106). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rossiyskoe-grazhdanstvo-zhitelyam-kryma-i-sevastopolya-nekotorye-itogi-perehodnogo-perioda>

28. Мищук С. Н. Мигранты и принимающее сообщество: региональный аспект (на примере Дальнего Востока России) = Migrants and host community: regional aspect (the Far East of Russia set as an example). – Биробиджан: ИКАРП ДВО РАН, 2014. – 216 с.

29. Моргунова А.Б. Миграция. Проблема? // Вестник общественного мнения: Данные. Анализ. Дискуссии. - 2015. - Т. 104. - № 2. - С. 89-100.

30. Тюнина И.И. Конституционно-правовой статус трудящихся мигрантов в Российской Федерации: Дис. . канд.юрид.наук: 12.00.02 Воронеж, 2007.

31. Никитинский А.И. Отношение новгородского владыки к немецкому купечеству// ЖМНП. №7.1883.

32. Панеш Э.Х., Ермолов Л.Б. Этнические контакты месхетинских турок в условиях принудительных миграций // Этнос и его подразделения. М., 1992. С. 119.

33. Паукова, Ю. В. К вопросу об основаниях применения административного выдворения, депортации и реадмиссии иностранных граждан / Ю. В. Паукова // ВВ: Административное право и практика администрирования. – 2022. – № 2. – С. 38-50.

34. Пирогова, Ю. А. Взаимосвязь организации незаконной миграции и коррупционной преступности / Ю. А. Пирогова // Эволюция государства и права: проблемы и перспективы : сборник научных трудов 4-й Международной научной конференции, Курск, 24 марта 2022 года. – Курск: Юго-Западный государственный университет, 2022. – С. 322-324

35. Попова С.М. — Цифровизация миграционной сферы в России: состояние и перспективы / С.М. Попова // Право и политика. -2021. - № 9. – С. 118-132.

36. Прудникова Т.А. История становления и практика правового регулирования миграционных процессов в России // Lex russica. 2013. N 9. С. 934 – 942.

37. Рогова Е. В. Учение о дифференциации уголовной ответственности: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 161.

38. Рыбаковский, Л. Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика / Л. Л. Рыбаковский ; под ред. Т. И. Заславской. – М.: Наука, 1987. – 199 с.

39. Рязанцев С. В. Трудовая миграция в странах СНГ и Балтии: тенденции, последствия, регулирование. М. Формула права. 2007.

40. Стрюковатый, В. В. Фиктивный брак - как угроза национальной безопасности России / В. В. Стрюковатый // Глобализация науки: проблемы и перспективы : Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции. В 2-х частях, Иркутск, 13 мая 2017 года. – Иркутск: Общество с ограниченной ответственностью "Научное партнерство "Апекс", 2017. – С. 80-85.

41. Суслин Э.В. Правовое регулирование миграции и свободы передвижения в России в XIX - XX вв. Историко-правовое исследование: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006.

42. Тарасова О.Е. Особенности зарождения отечественной паспортной системы/ О.Е. Тарасова, О.П. Грушовец // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2017. – № 12-3 (86). – С. 181-184

43. Трофимова Т.С. Сущность и содержание миграционной сферы Российской Федерации / Т.С. Трофимова // Образование. Наука. Научные кадры. – 2019. № 3. – С. 47-49.

44. Трифонова К.В., Трифонов С.Г. Институционально-правовое обеспечение миграционной безопасности / К.В. Трифонова, С.Г. Трифонов // Евразийский юридический журнал. – 2022. - № 4 (167). – С. 147-149.

45. Трифонова К.В., Трифонов С.Г. Институт миграционной амнистии как одно из правовых средств современной миграционной политики в условиях пандемии коронавирусной инфекции COVID-19 / К.В. Трифонова, С.Г. Трифонов // Евразийский юридический журнал. – 2021. - № 9 (160). – С. 140-142.

46. Трифонова К.В., Трифонов С.Г. Особенности взаимодействия правоохранительных органов в сфере привлечения к публично-правовой ответственности (на примере миграционной ответственности) // ГлаголЪ правосудия. 2022. №2 (28). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-vzaimodeystviya-pravoohranitelnyh-organov-v-sfere-privlecheniya-k-publichno-pravovoy-otvetstvennosti-na-primere> .

47. Тюнина И.И. Конституционно-правовой статус трудящихся мигрантов в Российской Федерации: Дис... канд.юрид.наук: 12.00.02 Воронеж, 2007.

48. Файзуллина А.Р. Миграционная политика в современной России: федеральные и региональные аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2007.

49. Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ», 2008. С. 42.

50. Юрков А.Л. К вопросу о целях осуществления иммиграционного контроля / А.Л. Юрков // Журнал российского права. – 2004. - № 5. – С. 123-133.

51. Raczynski, Codex diplomaticus Lithuaniae, cap.I, №2, p.4-5

### **Нормативно-правовые акты:**

1. Всеобщая декларация прав человека" (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declhr.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml)

2."Международный пакт о гражданских и политических правах" (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании

Генеральной Ассамблеи ООН) [Электронный ресурс] // [Режим доступа]:  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5531/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5531/)

3 «Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации» (Нью-Йорк, 7 марта 1966 г.)// [Электронный ресурс] // [Режим доступа]:–  
[https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/raceconv.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/raceconv.shtml)

4. «Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин»[Электронный ресурс] // [Режим доступа]:[https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/cedaw.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cedaw.shtml)

5. Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают // [Электронный ресурс] // [Режим доступа]:–  
[https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/not\\_nationals\\_rights.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/not_nationals_rights.shtml)

6. Конвенция № 97 О трудящихся-мигрантах / Международная организация труда. Женева, 1949. Международная Конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей / Организация Объединенных Наций. 1990. 19 дек

7. Протокол N 4 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод "Об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней"(Страсбург, 16 сентября 1963 г.)(с изменениями от 11 мая 1994 г.) ETS N 046 // [Электронный ресурс] // [Режим доступа]:- <https://base.garant.ru/2540803/>

8. Договор о Евразийском экономическом союзе // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: –URL <http://www.eurasiancommission.org/>

9. О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов: Соглашение от 15.04.1994 // Бюллетень международных договоров. № 2, февраль, 1997.

10. Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека" (заключена в Минске 26.05.1995) (вместе с "Положением о Комиссии по правам человека Содружества Независимых Государств", утв. 24.09.1993)// [Электронный ресурс] // [Режим доступа]:– [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_6966/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6966/)

11. "Соглашение о безвизовом передвижении граждан государств Содружества Независимых Государств по территории его участников" (Заключено в г. Бишкеке 09.10.1992) // [Электронный ресурс] // [Режим доступа]<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=INT;n=983#4NwxcNTGoiEhaGF22>

12.Соглашение о взаимном признании виз государств - участников СНГ (прекратило действие с 13.12.2019 на основании международного протокола от 21.11.2014) [Электронный ресурс] // [Режим доступа]:<https://docs.cntd.ru/document/1900183/titles/64U0IK>

13."Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020)// [Электронный ресурс] // [Режим доступа]:[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/)

14. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 N 4-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации"// [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_366950/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_366950/)

15."Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 16.04.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 27.04.2022) // [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_law\\_34661/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_34661/)

16.«Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 14.07.2022, с изм. от 18.07.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 25.07.2022) // [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_10699/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/)

17. "Семейный кодекс Российской Федерации" от 29.12.1995 N 223-ФЗ (ред. от 04.08.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2022)// [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_8982/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8982/)

18. Федеральный закон « о миграционном учёте иностранных граждан и лиц без гражданства» от 18.07.2006 № 109-ФЗ // [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_61569/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61569/)

19. Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ (ред. от 21.12.2021) "О полиции" // 01.09.2022)// [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_110165/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110165/)

20. Федеральный закон "О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне" от 10.01.2002 N 2-ФЗ (последняя редакция)// 01.09.2022)// [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34825/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34825/)

21. Федеральный закон "О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча" от 26.11.1998 N 175-ФЗ (последняя редакция) 01.09.2022)// [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_21110/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_21110/)

22. Федеральный закон "Об общественных объединениях" от 19.05.1995 N 82-ФЗ (последняя редакция)// // [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_6693/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6693/)

23. Федеральный закон "Об исполнительном производстве" от 02.10.2007 N 229-ФЗ (последняя редакция) // [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_71450/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_71450/)

24.Федеральный закон от 19.02.1993 N 4528-1 (ред. от 14.07.2022) "О беженцах"// [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_4340/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4340/)

25.Указ Президента [Электронный ресурс] // [Режим доступа]:<https://rg.ru/documents/2022/11/14/prezident-ukaz823-site-dok.html>

26.Указ Президента РФ от 21.07.2020 N 474 "О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года// [Электронный ресурс] // [Режим доступа]:  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_357927/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357927/)

27.Указ Президента РФ от 31.10.2018 N 622 "О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы"// Указ Президента РФ от 21.07.2020 N 474 "О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года"/// [Электронный ресурс] // [Режим доступа]:[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_357927/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357927/)

28. Постановление Правительства РФ от 26.05.2009 N 450 (ред. от 17.08.2020) "О Правительственной комиссии по миграционной политике" (вместе с "Положением о Правительственной комиссии по миграционной политике")//[Электронный ресурс] // [Режим доступа]:–  
<http://gov.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>

29. Постановление Правительства РФ от 15.01. 2007 № 9 « О порядке осуществления миграционного учёта иностранных граждан и лиц без гражданств в Российской Федерации» ( ред.26.05.2021) //[Электронный ресурс]. – Режим доступа:  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_65707/858fe32f24de552d39a0788f6871cc7995eef71a/#dst100012](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_65707/858fe32f24de552d39a0788f6871cc7995eef71a/#dst100012)

30. Распоряжение Правительства РФ от 22.02.2019 N 265-р (ред. от 24.11.2021)// [Электронный ресурс] // [Режим доступа]:  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_318894/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318894/)

31. Закон РФ "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской

Федерации" от 25.06.1993 N 5242-1 (последняя редакция)// // [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_2255/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2255/)

32. Закон РФ "О вынужденных переселенцах" от 19.02.1993 N 4530-1 (последняя редакция)// // [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_4339/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4339/)

33. Закон РФ от 28 ноября 1991 г. N 1948-I "О гражданстве Российской Федерации"//// [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: <https://base.garant.ru/10102400/>

34. "Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2016 N 5-П "По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 8 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации", частей 1 и 3 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и подпункта 2 части первой статьи 27 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" в связи с жалобой гражданина Республики Молдова М. Цуркана" // [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_194209/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_194209/)

35. Определение Конституционного Суда РФ от 02.03.2006 N 55-О "По жалобе гражданина Грузии Тодуа Кахабера на нарушение его конституционных прав пунктом 7 статьи 7 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации"// [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_60160/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_60160/)

36. Определение Конституционного Суда РФ от 12.05.2006 N 155-О "По жалобе гражданина Украины Х. на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 11 Федерального закона "О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)", пунктом 13 статьи 7 и пунктом 13 статьи 9 Федерального закона "О правовом Положении иностранных

граждан в Российской Федерации" // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_61772/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61772/)

37. Проект Федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» (подготовлен МВД России 08.07.2021). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https:// base.garant.ru/56883645/](https://base.garant.ru/56883645/).

38. Закон Украины «Об иммиграции»// [Электронный ресурс] // [Режим доступа]:[http://www.cisstat.com/migration/cis\\_low/2\\_UK\\_Law%20of%20Ukraine%20on%20Immigration%202001%20\(2016\).pdf](http://www.cisstat.com/migration/cis_low/2_UK_Law%20of%20Ukraine%20on%20Immigration%202001%20(2016).pdf)

39. Кодекс Украины об административных правонарушениях//[Электронный ресурс] // [Режим доступа]:– <https://zakon.rada.gov.ua/go/80731-10>

#### **Электронные ресурсы:**

1. № 1-АП «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях»; Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2021 год. Данные судебной статистики. Судебный Департамент при Верховном Суде Российской Федерации. [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=6120>

2. № 1-АП «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях»; Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2020 год. Данные судебной статистики. Судебный Департамент при Верховном Суде Российской Федерации. [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5671>

3. № 1-АП «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях» ; Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей

юрисдикции и мировых судей за 2019 год. Данные судебной статистики. Судебный Департамент при Верховном Суде Российской Федерации. [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5258>

4. № 1-АП «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях» ; Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2018 год. Данные судебной статистики. Судебный Департамент при Верховном Суде Российской Федерации. [Электронный ресурс] // [Режим доступа] <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4891>

5. .№ 1-АП «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях» ; Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2017 год. Данные судебной статистики. Судебный Департамент при Верховном Суде Российской Федерации. [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4476>

6. О судебной практике по делам о незаконном пересечении Государственной границы Российской Федерации и преступлениях, связанных с незаконной миграцией: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 09.07.2020 № 18 // Электронный ресурс Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_357060/ \](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357060/)

7. [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: <https://fssp.gov.ru/statistics>

8. Статистические сведения по миграционной ситуации в РФ за январь-август 2022 года [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/32699494>

9. Статистические сведения по миграционной ситуации в РФ за январь-август 2021 года [ [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/32699494>
10. Статистические сведения по миграционной ситуации в РФ за январь-август 2020 года [ [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/28104434>
11. Статистические сведения по миграционной ситуации в РФ за январь-август 2019 года [ [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/18329606>
12. Статистические сведения по миграционной ситуации в РФ за январь-август 2018 года [ [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/14454192>
13. Статистические сведения по миграционной ситуации в РФ за январь-август 2017 года [ [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/11110508>
14. Отдельные показатели миграционной ситуации в РФ за январь-июнь 2022 года [ [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/31387860>
15. Отдельные показатели миграционной ситуации в РФ за январь-декабрь 2021 года [ [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/28104344>
16. МВД разработает миграционный кодекс [Электронный ресурс] // URL: <https://www.kommersant.ru/rubric/2>
17. Миграционный кодекс РФ появится не ранее 2015 года // URL: <http://ria.ru/society/20130919/964258234.html>