

Министерство образования и науки Российской Федерации Федеральное
государственное автономное
образовательное учреждение высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(Национальный исследовательский университет)
Юридический институт
Кафедра «Правоохранительная деятельность и национальная безопасность»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
заведующий кафедрой,
д.ю.н., доцент
_____ С.В. Зуев
_____ 2018 г.

Правовое положение и организация деятельности полиции по вопросам
миграции

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
ФГАОУ ВО «ЮУрГУ» (НИУ) – 40.05.02.2018.839.ВКР

Руководитель работы
к. ю. н., доцент кафедры ПДиНБ
_____ С.А. Хорошилов
_____ 2018 г.

Автор работы
Студент группы Ю-516
_____ Н.И. Садыков
_____ 2018 г.

Нормоконтролер, преподаватель
специалист по УМР кафедры ПДиНБ
_____ И.О. Стороженко
_____ 2018 г.

Челябинск 2018 г.

АННОТАЦИЯ

Садыков Н.И. Выпускная квалификационная работа «Правовое положение и организация деятельности полиции по вопросам миграции» - Челябинск, ФГАОУ ВО «ЮУрГУ» (НИУ), гр. Ю-516, 2018. - 81 с., библиогр. список - 54 наим.

Объект исследования - общественные отношения в сфере законодательного регулирования правового положения и организации деятельности полиции по вопросам миграции.

Предмет исследования - нормы российского законодательства, соответствующие разделы и главы специализированной литературы, материалы правоприменительной практики и периодической печати, раскрывающие сущность и особенности правового положения и организации деятельности полиции по вопросам миграции.

Цель исследования - комплексно и детально проанализировать сущность и особенности правового положения и организации деятельности полиции по вопросам миграции, выявить актуальные проблемы в представленной сфере, сформулировать рекомендации по их разрешению.

В работе раскрыта общая характеристика миграционных отношений в Российской Федерации, большое внимание уделено основам организации и деятельности полиции в сфере миграции, выявлены проблемы и перспективы развития подразделения по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации. Практическое значение исследования состоит в том, что сформулированные в нем выводы и предложения могут быть использованы в ходе дальнейшего развития и совершенствования законодательства Российской Федерации.

ОГЛАВЛЕНИЕ

	стр.
ВВЕДЕНИЕ	7
1 ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МИГРАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	10
1.1 Отечественное законодательство, регулирующее миграционные отношения в Российской Федерации	10
1.2 Понятие и субъекты миграционных отношений в РФ	19
2 ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ	30
2.1 Функции и задачи полиции в сфере миграции	30
2.2 Организационно-правовые особенности деятельности подразделений по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации, ее взаимодействия с иными правоохранительными органами в сфере миграционных отношений в Российской Федерации.....	40
3 ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	52
3.1 Проблемы и недостатки в организации работы подразделения по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации	52
3.2 Совершенствование законодательства в сфере противодействия незаконной миграции.....	64
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	71
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	76

ВВЕДЕНИЕ

Российская Федерация является второй страной в мире по количеству принимаемых иностранных граждан и лиц без гражданства. Так, по данным Главного Управления по вопросам миграции МВД РФ, в 2016 г. на территорию РФ в общей сложности въехало свыше 16 млн иностранных граждан и лиц без гражданства. Наибольшее количество иностранных граждан прибыло в Россию из Узбекистана (3,3 млн человек), Украины (2,5 млн человек), Таджикистана (1,9 млн человек). По данным с января по декабрь 2017 г. на миграционный учет было поставлено 15,8 млн человек.

В качестве основных центров притяжения мигрантов в 2016 г. можно выделить две крупнейшие агломерации (г. Москва с Московской областью - поставлено на миграционный учет 4,4 млн иностранных граждан и г. Санкт-Петербург с Ленинградской областью - 2,2 млн человек), а также Краснодарский край (535 тыс человек).

Такое количество иностранных граждан, являющихся носителями собственной культуры и особенностей социального поведения, с одной стороны, способствует формированию напряжения в обществе. С другой стороны – трудовая миграция «оказывает определенные экономические выгоды принимающей стране, которые способствуют повышению экономического роста». Указанная специфика определяет как необходимость четкой регуляции миграционных потоков, так и тенденцию на формирование наиболее благоприятного правового режима для трудящихся-мигрантов.

Указом Президента РФ от 05 апреля 2016 г. № 156 была упразднена Федеральная миграционная служба РФ. Функции Федеральной миграционной службы РФ переданы в Министерство внутренних дел Российской Федерации.

В настоящее время контроль в сфере миграции осуществляет Главное Управление по вопросам миграции МВД России.

Краткий анализ литературы показал, что в различных источниках исследуемая тема отражена не полностью. Наиболее полно, на наш взгляд, данная тема разработана в монографических исследованиях, вузовских учебниках и учебных пособиях по правоохранительным органам следующих авторов: В.П. Божьев, М.В. Борисова, Е.П. Будалин, В.А. Волох, Ю.В. Гапонов, К.Ф. Гуценко, Л.Р. Ибрагимова, П.Н. Кобец, С.В. Кобылинская, И.А. Ларионов, С.Л. Лонь, А.А. Новикова, Р.В. Плотников, М.П. Поляков, А.П. Рыжаков, Л.К. Савюк, А.В. Семенова, О.Т. Суюнчалиева, А.Н. Шаламова и др.

Объект исследования - общественные отношения в сфере законодательного регулирования правового положения и организации деятельности полиции по вопросам миграции.

Предмет исследования - нормы российского законодательства, соответствующие разделы и главы специализированной литературы, материалы правоприменительной практики и периодической печати, раскрывающие сущность и особенности правового положения и организации деятельности полиции по вопросам миграции.

Цель исследования - комплексно и детально проанализировать сущность и особенности правового положения и организации деятельности полиции по вопросам миграции, выявить актуальные проблемы в представленной сфере, сформулировать рекомендации по их разрешению.

Задачи исследования:

- рассмотреть отечественное законодательство, современную практику регулирования миграционных отношений органов внутренних дел РФ;
- проанализировать понятие и субъекты миграционных отношений в России;
- раскрыть функции и задачи полиции в сфере миграции;
- рассмотреть организационно-правовые особенности деятельности подразделений по вопросам миграции МВД России, взаимодействие данных

подразделений с иными правоохранительными органами в сфере миграционных отношений в РФ;

- выявить проблемы и недостатки в организации работы подразделения по вопросам миграции МВД России;

- сформулировать рекомендации по совершенствованию организации подразделения по вопросам миграции МВД России.

В процессе исследования использованы следующие методы: методы анализа и синтеза, сравнительно-правовой, обобщения, восхождения от абстрактного к конкретному, системный, логический и диалектический методы научного познания.

Нормативно-правовую основу настоящего исследования составили законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие вопросы правового положения и организации деятельности полиции по вопросам миграции.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что сформулированные автором теоретические выводы, практические рекомендации и предложения вносят определенный вклад в правовую науку, систематизируют научные знания по вопросам правового положения и организации деятельности полиции по вопросам миграции, а также могут быть использованы в дальнейших научных изысканиях.

Практическое значение исследования состоит в том, что сформулированные в нем выводы и предложения могут быть использованы в ходе дальнейшего развития и совершенствования законодательства Российской Федерации.

Структура работы обусловлена целью и задачами и состоит из введения, трех глав, шести параграфов, заключения, библиографического списка.

1 ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МИГРАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1 Отечественное законодательство, регулирующее миграционные отношения в Российской Федерации

На сегодняшний день неотъемлемым фактором, влияющим на различные отношения между государствами, являются миграционные процессы. Миграция – естественный процесс для любого государства. Чтобы извлечь из него максимум пользы для страны, контролировать передвижение граждан и иностранцев и обеспечить соблюдение их прав, необходимы прогрессивные нормы. Россия в этом плане не является исключением.

Федеральная служба государственной статистики в июле 2017 г. опубликовала документ, в котором сказано, что по состоянию на 01 июня 2017 г. численность населения в РФ составила 146,8 миллиона человек. Это на 31,1 тысячу меньше, чем в начале года. Причиной этому стал рост естественной убыли населения. Между тем, миграционный прирост в этом году компенсировал на 72 % естественную убыль¹. Исходя из этих данных, можно сказать о том, что проблема миграции в нашей стране становится все актуальней и требует оперативного регулирования. Поэтому все больше уделяется внимание законодательному обеспечению миграционной политики РФ. Все источники миграционного права РФ условно можно поделить на следующие две группы: международно-правовые соглашения в сфере миграции; национальное законодательство в сфере миграции.

В первую очередь, в систему источников международного миграционного права РФ входят такие общепризнанные международные акты, как Декларация прав человека 1948 г., Конвенция о статусе беженцев

¹ Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. - Режим доступа: <http://www.gks.ru/> (дата обращения 20 апреля 2018 г.)

1951 г., Конвенция ООН о сокращении без гражданства 1961 г., Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. и др.

Важную роль в системе международных источников миграционного права РФ играют двусторонние и многосторонние соглашения Российской Федерации со странами-участниками СНГ. Наибольшее количество международных (двухсторонних) договоров принято между Россией и Киргизией, Белоруссией, Казахстаном. Это объясняется долгими дружественными отношениями и общностью интересов, так как представители бывших советских республик из центральной Азии являются главным резервуаром рабочей силы в России. Это, например, Договор о ратификации соглашения между РФ и Киргизской Республикой о правовом статусе граждан РФ, постоянно проживающих на территории Киргизской Республики, и граждан Киргизской Республики, постоянно проживающих на территории РФ 1997 г., Соглашение между РФ и Республикой Казахстан об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами РФ, прибывающими для постоянного проживания в Республику Казахстан, и гражданами Республики Казахстан, прибывающими для постоянного проживания в РФ 1995 г., Договор между РФ и Республикой Беларусь о сотрудничестве в области социального обеспечения 2006 г. и др.

Также широкое распространение получила практика подписания двухсторонних договоров, регулирующих процессы переселения, упрощенную процедуру получения гражданства для прибывающий на постоянное местожительство, а также о правовом статусе граждан одной стороны, постоянно проживающих на территории другой (договоры России с Киргизией и Казахстаном), в том числе договоры о трудовой деятельности мигрантов¹.

¹ Минакова К.В. Современное состояние миграционного законодательства РФ // Научный форум: Юриспруденция, история, социология, политология и философия: сб. ст. по материалам IX междунар. науч.-практ. конф. - № 7(9). - М.: Изд. МЦНО, 2017. - С. 63.

Таким образом, международное миграционное право в большинстве случаев представлено нормативными актами в области регулирования правового статуса беженцев, вынужденных переселенцев, мигрантов. Действующая Конституция РФ, которая является основой национального миграционного законодательства России, в ряде своих норм вобрала требования Всеобщей декларации прав человека в плане обеспечения основных прав и свобод человека и гражданина. В ч. 3 ст. 62 Конституции РФ в качестве общего принципа установлено, что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются на территории РФ всеми правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ. В Российском миграционном законодательстве значение имеют следующие нормативно-правовые акты:

1) ФЗ от 19 февраля 1993 г. «О вынужденных переселенцах»¹. Данный Закон обозначает понятие «вынужденный переселенец», его статус, устанавливает их социальные, экономические и правовые гарантии защиты прав и законных интересов на территории РФ.

Обозначено международное взаимодействие с иностранными государствами по проблемам вынужденных переселенцев. Данный закон можно также применить к гражданам России в странах нового зарубежья и к внутри российским беженцам.

2) ФЗ от 19 февраля 1993 г. «О беженцах»². Предметом регулирования данного Закона является определение оснований и порядка признания беженцем на территории РФ, а также установление экономических, социальных и правовых гарантий защиты прав и интересов лиц, признанных беженцами.

Закон не касается потока беженцев внутри страны, так как относится только к зарубежным мигрантам и имеет незначительный диапазон действия.

¹ Федеральный закон «О вынужденных переселенцах» от 19 февраля 1993 г. // Российская газета. - 1993. - 26 февраля.

² Федеральный закон «О беженцах» от 19 февраля 1993 г. // Российская газета. - 1993. - 26 февраля.

3) ФЗ от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»¹. В данном нормативно-правовом акте устанавливаются основы регулирования выезда из России и въезда на ее территорию.

4) ФЗ от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации»², в котором устанавливаются принципы гражданства; основания, условия и процедура приобретения и прекращения гражданства и др.

5) ФЗ от 21 июня 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»³, целью данного закона является определение правового положения иностранных граждан в РФ во время пребывания в РФ, а также в процессе осуществления трудовой, предпринимательской и иной деятельности.

6) ФЗ от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»⁴. Закон регулирует отношения, возникающие при учете перемещений иностранных граждан и лиц без гражданства.

Правовое регулирование миграции осуществляется также рядом других нормативных актов, в том числе отдельные специальные Указы Президента РФ и постановления Правительства РФ, например, ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О вынужденных переселенцах», принятый 30 декабря 2015 г.: изменения предусматривают уточнение порядка предоставления документов, необходимых для признания лица вынужденным переселенцем, а также основания для продления срока

¹ Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ // Российская газета. - 1996. - 28 августа.

² Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 16. - Ст. 2345.

³ Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 21 июня 2002 г. № 115-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 17. - Ст. 1126.

⁴ Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2006. - № 18. - Ст. 4655.

действия статуса вынужденного переселенца или утраты либо лишения такого статуса. В связи с достаточно напряженной миграционной ситуацией последние годы, все чаще поправки и изменения в нормативно-правовые акты касаются упрощения различных бюрократических процедур и ужесточения ответственности за нелегальную миграцию. Так, например, в июле 2017 г. Государственная Дума упростила получение гражданства украинцам, Закон вступил в силу с 01 сентября 2017 г.

Особое место в системе национального законодательства занимает Концепция государственной миграционной политики РФ на период до 2025 года, утвержденная Президентом РФ 13 июня 2012 г.¹ Целью утверждения данной Концепции было, прежде всего, обеспечения национальной безопасности, максимальной защищенности и благополучия населения РФ.

Концепцией определены следующие приоритеты:

- а) привлечение в РФ дополнительных трудовых ресурсов по необходимым специальностям для трудоустройства в конкретных регионах;
- б) упорядочение миграционных потоков;
- в) создание социальных условий для прибывших в страну мигрантов, а также защиты их прав органами государственной власти;
- г) активная работа государственных структур, различных общественных организаций по пресечению криминализации и вовлечения мигрантов в преступную деятельность;
- д) осуществление программы по переселению русскоязычного населения из стран бывшего СССР, сокращение оттока высококвалифицированных специалистов из России.

На данный момент Концепция проходит второй этап реализации (с 2016 по 2020 г.), который предусматривает принятие дополнительных

¹ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ 18 июня 2012 г.) // Собрание законодательства РФ. - 2012. - № 17. - Ст. 3364.

программ для реализации миграционной политики РФ, обобщение и анализ принятых нормативно-правовых актов в рамках реализации данной Концепции и расширение использования инновационных технологий для обработки статистических данных в области внутренней и международной миграции и для анализа миграционной ситуации в РФ.

Федеральная миграционная служба была создана в 2004 г., с 01 января 2006 г. были созданы территориальные органы ФМС России, объединившие подразделения паспортно-визовой службы и подразделения по делам миграции МВД России, ГУВД, УВД субъектов федерации, с выводом их в отдельную структуру прямого подчинения.

05 апреля 2016 г. Указом Президента РФ «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции»¹ служба упразднена, а ее функции и полномочия переданы Главному Управлению по вопросам миграции МВД России.

Приказом МВД России от 27 апреля 2016 г. № 214 было утверждено Типовое положение о подразделении по вопросам миграции территориального органа МВД России на региональном уровне.

Данный приказ определяет основные задачи, функции, полномочия и организацию деятельности подразделения по вопросам миграции территориального органа МВД России на региональном уровне.

Подразделение по вопросам миграции является структурным подразделением территориального органа МВД России на региональном уровне, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей компетенции правоприменительные функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции. Подразделение по вопросам

¹ Указ Президента РФ «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» от 05 апреля 2016 г. № 156 // Собрание законодательства РФ. - 2016. - № 10. - Ст. 1452.

миграции в своей деятельности руководствуется Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами РФ, ФЗ от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», ФЗ от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», иными федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, нормативными правовыми актами МВД России, правовыми актами территориального органа МВД России, а также положением о подразделении по вопросам миграции. На территории Челябинской области деятельность Управления по вопросам миграции ГУ МВД России по Челябинской области также регулируется Приказом ГУ МВД России по Челябинской области от 07 июля 2016 г. № 532 «Об утверждении Положения об Управлении по вопросам миграции ГУ МВД России по Челябинской области»¹. В соответствии с данным Приказом Управление по вопросам миграции является структурным подразделением ГУ МВД России по Челябинской области, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей компетенции правоприменительные функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции. Основными задачами Управления по вопросам миграции ГУ МВД России по Челябинской области являются:

— Производство по делам о гражданстве РФ, оформление и выдача документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации.

— Осуществление регистрационного учета граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ.

— Оформление и выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда в РФ, проживания и временного

¹ Приказ ГУ МВД России по Челябинской области от 07 июля 2016 г. № 532 «Об утверждении Положения об Управлении по вопросам миграции ГУ МВД России по Челябинской области». - Режим доступа: <https://74.mvd.ru/> (дата обращения 20 апреля 2018г.)

пребывания в РФ, а также для осуществления трудовой деятельности на территории РФ.

— Осуществление федерального государственного контроля (надзора) и оказание государственных услуг в сфере миграции.

— Осуществление миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ.

— Реализация во взаимодействии с другими территориальными органами федеральных органов исполнительной власти мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции.

— Исполнение законодательства РФ по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев, участие в установленном порядке в предоставлении политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства.

Исследование отечественного миграционного законодательства позволяет утверждать, что нормативно-правовые акты носят несколько хаотичный и фрагментарный характер, и его нынешнее состояние не позволяет считать его полноценным с точки зрения современных международно-правовых норм. Традиционным подходом в отечественной юридической науке считается квалификация миграционного права как составляющей частью конституционного права, так как основывается, прежде всего, на правах человека, которые получают закрепление именно в конституционном праве, а отдельной отраслью права оно рассматривается только на примере зарубежных стран.

Все чаще и чаще специалисты поднимают вопрос о необходимости введения единого кодифицированного законодательного акта с целью консолидации российского права по вопросам миграции. В качестве основы для такого нормативно-правового акта некоторые специалисты предлагают взять Концепцию государственной миграционной политики РФ до 2025 г. Данный документ, хоть и не имеет обязательной юридической силы для всех

субъектов миграционного права и реализация его положений не обеспечена юридическими санкциями и обязанностями, тем не менее, обозначает ряд особенностей миграционного законодательства России.

Таким образом, проблемы миграционного права получают официальное признание со стороны государственной власти, и в рамках различных программных мероприятий они решаются, прежде всего, путем внесения изменений и поправок в конкретные нормативно-правовые акты¹.

Миграция, как острая и актуальная проблема настоящего времени, имеющая глобальный характер, требует устранения существующих противоречий между многочисленными международными договорами и национальным законодательством РФ. Несмотря на то, что систематизация нормативно-правовых актов миграционного законодательства может коснуться только тех вопросов, которые в настоящее время уже урегулированы законами, и, соответственно, принятие Миграционного кодекса лишь усилит административно-правовую природу миграционного права, где в методах правового регулирования будут преобладать императивные начала, принятие единого, основополагающего законодательного акта необходимо. На основе единого кодифицированного законодательства будет эффективней привести в систему все миграционное законодательство. И в условиях существующей Концепции государственной миграционной политики РФ, именно потому что она имеет некую универсальность и основу для законодательного регулирования миграции в РФ, реально создать единый кодифицированный законодательный акт на данном этапе развития миграционного законодательства РФ.

В заключение отметим, что все источники миграционного права РФ условно можно поделить на следующие две группы: международно-правовые соглашения в сфере миграции; национальное законодательство в сфере

¹ Минакова К.В. Современное состояние миграционного законодательства РФ // Научный форум: Юриспруденция, история, социология, политология и философия: сб. ст. по материалам IX междунар. науч.-практ. конф. - № 7(9). - М.: Изд. МЦНО, 2017. - С. 64.

миграции. Подразделение по вопросам миграции является структурным подразделением территориального органа МВД России на региональном уровне, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей компетенции правоприменительные функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции.

Подразделение по вопросам миграции в своей деятельности руководствуется Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами РФ, ФЗ от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», ФЗ от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», иными федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, нормативными правовыми актами МВД России, правовыми актами территориального органа МВД России, а также положением о подразделении по вопросам миграции.

1.2 Понятие и субъекты миграционных отношений в Российской Федерации

В настоящее время миграция – неизбежное социальное и правовое явление, сопутствующее изменению качества жизни населения всех стран. Она, прежде всего, направлена на реализацию естественного права граждан на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства. Мировой миграционный кризис, начавшийся в Европе в 2015 г. является наглядным примером неоднозначного отношения к миграции населения, особенно, когда под видом беженцев, в страны Западной Европы въезжают тысячи незаконных, в том числе скрытых экономических мигрантов из стран Ближнего Востока и Северной Африки.

Е.А. Малышев обращает внимание на то, что миграция существует с древнейших времен.

При этом многогранность миграции и сложившиеся в связи с этим расхождения в теоретических подходах к его исследованию привели к формированию различных трактовок этого понятия¹.

Рассмотрим определения понятия «миграция», встречающиеся в отечественной юридической литературе.

Б.В. Россинский под миграцией понимает «перемещение населения в пределах одной страны или из одной страны в другую»². О.Н. Веретенникова предлагает следующее определение: «Миграция – юридический факт, представляющий собой совокупность складывающихся между субъектами миграционного права, в том числе государством въезда и выезда и мигрантами (иммигрантами, эмигрантами, реэмигрантами и др.), в процессе территориальных перемещений последних административно-правовых отношений, требующих административно-правового регулирования, которое в обязательном порядке влечет за собой приобретение мигрантами нового административно-правового статуса»³.

Т.Н. Балашова отмечает, что «под миграцией следует понимать совокупность правовых отношений, возникающих при планировании и территориальном пересечении гражданами, иностранными гражданами, лицами без гражданства как внешних, так и внутренних границ административно-территориальных образований с целью смены постоянного места жительства или временного пребывания на территории в иных целях, обусловленную государственным регулированием, реализацией личных интересов и, как правило, влекущую приобретение нового правового статуса»¹. Приведенные юридически значимые определения понятия

¹ Малышев Е.А. Миграция как объект правового регулирования: сущность, определение, классификация // Современная наука. - 2016. - № 4. - С. 77.

² Россинский Б.В. Административные правонарушения: энциклопедический словарь. - М.: Норма, 2012. - С. 173.

³ Веретенникова О.Н. Административно-правовое регулирование внешней миграции в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. - Екатеринбург, 2009. - С. 84.

¹ Балашова Т.Н. Конституционно-правовое регулирование миграции в современной России: проблемы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. - Пенза, 2010. - С. 154.

миграция позволяют выделить следующие его признаки: миграция - это совокупность правоотношений; миграция - это контролируемое государством территориальное перемещение российских граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства; миграция связана с приобретением нового правового статуса мигранта, его изменением или прекращением; миграция - это регулируемое государством территориальное перемещение граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства.

Определение миграции, имеющее доктринальный характер будет звучать следующим образом: миграция - это социально-правовое явление, связанное с территориальным перемещением по различным причинам лиц через границы страны или ее территориально-административные единицы, со сменой ими постоянного места жительства или временного пребывания, характеризующееся совокупностью правоотношений, как правило, влекущих приобретение, изменение или прекращения правового статуса мигранта.

Несмотря на то, что за последние годы был принят ряд правовых мер, призванных оптимизировать правовое регулирование миграции, в указанной сфере остается еще много нерешенных проблем. По-прежнему остается не закрепленным в российском законодательстве определение понятия «миграция». Ю.Е. Аврутин констатирует, что «...практически во всех отраслях права существует значительное число доктринальных понятий и дефиниций, которые не имеют легального закрепления, например, понятие «правоохранительная деятельность» широко используется в научной литературе, но его законодательная дефиниция отсутствует...»².

Соответственно, требует законодательного предусмотрения категория «миграция», которая применяется в научной литературе, но ее законодательная дефиниция не закреплена. На основании вышеуказанного, можно сформулировать заключение о том, что в юридическом значении категория миграция - социально-правовое явление, связанное с

² Аврутин Ю.Е. К вопросу о понятиях и дефинициях в административно-правовой теории и практике // Административное право и процесс. - 2013. - № 9. - С. 4.

территориальным перемещением по разным причинам лиц через границы государства либо его территориально-административные единицы, со сменой ими постоянного места жительства либо временного пребывания, характеризующееся комплексом правовых отношений, большей частью, влекущих приобретение, изменение либо прекращение правового статуса мигранта.

Миграционные отношения, ввиду их государственной и общественной важности в большинстве стран мира выступают объектом нормативного регулирования. Указанное обстоятельство сообщает отношениям миграции новые значительные характеристики, наделяя их признаками правоотношений. В связи с этим существенным аспектом анализа вышеуказанных отношений в рамках правоправедения выступает рассмотрение данного явления через призму родовой абстракции правового отношения¹.

Категория «правовое отношение» – одна из базовых теоретических конструкций, формирующих современную догму права.

В позитивистской юридической традиции основу современной концепции правовых отношений образует выработанное еще в дореволюционной отечественной правовой теории понимание последних как специфической, особой разновидности отношений, существующих в социуме.

В основе общетеоретического осмысления феномена правового отношения находятся тезисы о том, что правоотношение выражает собою волевое отношение субъектов друг к другу, выраженное в предоставленных им законом правах и возложенных обязанностях.

Непосредственным юридическим содержанием правовых отношений признаются субъективные правомочия (права) и юридические обязанности.

¹ Малышев Е.А. Миграция как объект правового регулирования: сущность, определение, классификация // Современная наука. - 2016. - № 4. - С. 78.

Проблема миграционных отношений уже стала в правовой науке предметом исследования. К примеру, большое внимание уделяет ей в своей докторской диссертации А.Н. Жеребцов¹. На основании концепции данного ученого необходимо различать «правовые отношения, образующиеся в области территориального перемещения населения» и «миграционное правоотношение либо миграционно-правовое отношение». Различие же между ними состоит в их структуре: объекте, субъекте и содержании.

По мнению А.Н. Жеребцова, миграционные правоотношения – «это отношения в обществе, урегулированные административно-правовыми нормами, содержанием которых выступает правовая связь между субъектами, при которой мигрант реализует предоставленное ему Конституцией РФ право на свободу передвижения, с одной стороны, и уполномоченными органами государственного либо муниципального управления, обязанными обеспечить реализацию обозначенных прав, с иной, возникающие в связи с необходимостью в территориальном перемещении или при фактическом территориальном перемещении либо выступающие результатом данного перемещения»².

Обратим внимание на то, что круг субъектов миграционного правоотношения вряд ли возможно ограничивать мигрантами, органами государственной и местной власти. Данный перечень выступает более масштабным и включает иных международно-правовых и внутригосударственных участников миграционных правоотношений.

Суть миграционных правоотношений раскрывается при исследовании их закономерных признаков, устойчивых характеристик, которые выражают, с одной стороны, типовые свойства правоотношений в целом, а, с иной, подчеркивают особенность рассматриваемой их разновидности.

¹ Жеребцов А.Н. Концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации (комплексный анализ теории и практики): автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. - Москва, 2009. - С. 129.

² Там же. - С. 131.

В первую очередь, следует указать, что миграционное правоотношение есть вид социального (общественного) отношения. Как и любое социальное отношение, оно являет собою индивидуальную связь между определенными субъектами общественной жизни (иностранными гражданами, лицами без гражданства, государством, государственными и муниципальными органами, общественными организациями), образующуюся как результат волеизъявления указанных субъектов, обусловленного присутствием у них соответствующих интересов и потребностей.

Миграционно-правовым отношениям характерны ключевые признаки всех общественных идеологических отношений: они выражают собою взаимосвязи субъектов общественной жизни; это индивидуализированные отношения, ввиду того, что их субъекты конкретны, точно индивидуально определены; они образуются как результат волеизъявления субъектов, ориентированы на удовлетворение их потребностей и интересов; складываются по поводу конкретных объектов (духовных либо материальных ценностей и благ, самих юридически значимых действий субъектов)¹.

Среди обозначенных общих характеристик общественных отношений применительно к анализируемым правоотношениям наибольшей спецификой отличается их субъектный состав.

В миграционных отношениях может принимать участие существенное число субъектов. Однако, и в абстрактной модели правового отношения и в каждом определенном миграционном правоотношении можно выделить две типичные стороны. На одной стороне данного правового отношения всегда находится сам мигрант как лицо, прибывшее на территорию соответствующего государства либо региона из иной страны либо региона.

В первую очередь, к категории субъектов миграционных отношений необходимо определить иностранных граждан и лиц без гражданства,

¹ Сюнчалиева О.Т. Миграционные правоотношения: понятие, структура, субъекты и модели // Альманах современной науки и образования. - 2015. - № 2. - С. 86.

находящихся на территории государства и наделенных определенным перечнем субъективных прав и юридических обязанностей. Правовой статус обозначенных групп мигрантов, большей частью, довольно предметно закреплён действующим в стране законодательством¹.

Так, на основании ст. 2 ФЗ от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»: иностранный гражданин – это физическое лицо, не являющееся гражданином РФ и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

Аналогичный подход к формулировке категории иностранного гражданина встречается и в научной среде.

Документами, удостоверяющими личность иностранного гражданина, согласно ч. 1 ст. 10 ФЗ от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ выступает паспорт иностранного гражданина или другой документ, предусмотренный федеральным законом либо признаваемый в соответствии с международным договором РФ в качестве документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина.

В широком понимании слова категория «иностраный гражданин» может раскрываться как любое лицо, не являющееся гражданином страны своего пребывания (ст. 1 Декларации прав человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают от 13 декабря 1985 г.).

Лицо без гражданства (апатрид) – лицо, не выступающее гражданином страны пребывания и не имеющее доказательств своей принадлежности к гражданству другого государства (ст. 2 ФЗ от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ). На основании ч. 2 ст. 10 ФЗ от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ документами, удостоверяющими личность лица без гражданства, в РФ выступают документ, выданный иностранным государством и признаваемый

¹ Плотников Р.В. Миграционные правоотношения: социальный и юридический аспекты // Вестник ЮУрГУ. - 2014. - № 20. - С. 35.

в соответствии с международным договором РФ в качестве документа, удостоверяющего личность лица без гражданства; разрешение на временное проживание; вид на жительство; другие документы, установленные федеральным законом либо признаваемые в соответствии с международным договором РФ в качестве документов, удостоверяющих личность лица без гражданства. Иностранцев и апатридов, находящихся на территории страны, можно подразделить на три категории:

- временно прибывающие в РФ – лица, прибывшие в Россию на основании визы либо в безвизовом порядке, получившие миграционную карту и не имеющие вида на жительство либо разрешения на временное проживание;

- временно проживающие в РФ – лица, получившие в предусмотренном порядке разрешение на временное проживание;

- постоянно проживающие в РФ – лица, получившие в предусмотренном порядке вид на жительство в РФ¹.

Указанные группы мигрантов включают в себя иные, более узкие категории перемещенных лиц, имеющие свой особый правовой статус. Данным статусом в РФ наделены, к примеру, беженцы.

При широкой смысловой трактовке понятия «миграция», объединяющей в себе как внешние, так и внутренние территориальные перемещения, в качестве субъектов миграционных правовых отношений могут быть и граждане нашей страны, меняющие место пребывания и жительства по тем или иным причинам, сохраняя при этом свою юридическую связь с регионом, из которого они выехали. Кроме того, особенную группу субъектов миграционных отношений образуют граждане РФ, имеющие статус репатриантов либо вынужденных переселенцев.

Юридическими контрагентами переселенцев в конструкции миграционно-правового отношения выступает государство (регион страны),

¹ Плотников Р.В. Миграционные правоотношения: социальный и юридический аспекты // Вестник ЮУрГУ. - 2014. - № 20. - С. 36.

в которое обозначенное лицо прибыло. Эта сторона может быть представлена определенным государственным органом, наделенным компетенцией в сфере регламентирования или контроля миграционных отношений, государственным миграционным учреждением, местным органом власти. В представленном случае указанные субъекты наделены властными полномочиями в отношении мигранта.

В зависимости от специфики конкретного правоотношения (связанное с пересечением границы, регистрация, оформление трудовых отношений, учет, контроль за проживанием и пребыванием, выдворение за пределы государства или др.) в юридические взаимодействия с мигрантом могут вступать государственные органы исполнительной власти (или их территориальные подразделения), наделенные специальной компетенцией в сферах миграции, государственной безопасности, пограничного контроля, труда и социальной защиты, иностранных дел и др.¹

Противоположной по отношению к мигранту стороной юридического взаимодействия может выступать также организация либо ИП, вступающие с ним в трудовые отношения; общественное объединение, представляющее интересы мигрантов или другие структуры гражданского социума (правозащитные общества, фонды, комиссии и др.), а также определенные международно-правовые организации. В данном случае отношения сторон строятся уже не на принципе управления-подчинения и носят во многом частно-правовой характер. Правоотношения миграционного характера формируются и развиваются на базе и на основании предписаний конкретных норм права. Сущностной характеристикой миграционного правового отношения выступает то, что в нем главная и определяющая взаимосвязь между субъектами проявляется в присутствии у них конкретных взаимных субъективных прав и юридических обязанностей. Одна сторона в правовом отношении выступает управомоченной, является

¹ Гуценко К.Ф. Правоохранительные органы: учебник. - М.: Норма, 2015. - С. 214.

носителем субъективного права, а иная обязывается законодательством действовать таким образом, чтобы обеспечить осуществление данного права.

Значимым признаком миграционно-правового отношения выступает то, что оно, как и любое иное социальное отношение, регламентированное правом, охраняется, гарантируется в реализации и защите государственной властью, обеспечивается в том числе и возможностью применения государственно-властных принудительных механизмов. Любой из участников правового отношения, посчитавший свои права и законные интересы нарушенными, обладает правом обратиться за юридической защитой в определенные государственные органы¹.

Таким образом, миграционные правоотношения как урегулированные положениями миграционного законодательства индивидуальные волевые связи субъектов в форме их взаимных субъективных прав и юридических обязанностей выражают собою особую разновидность правовых отношений, обособляемую по свойствам специфики субъектов, объекта и юридического содержания. Специфика представленной группы правовых отношений требуют использования особенных правовых методов и средств их регламентации, что предопределяет, соответственно, характер их международного, внутригосударственного и регионального правового регламентирования.

Миграционные правовые отношения, как и другие общественные правовые отношения, имеют сложную по составу элементов структуру: субъекты - участники миграционных правовых отношений, обладающие субъективными правами и юридическими обязанностями, правоспособностью и дееспособностью (государство, мигранты и др.); объекты - это то, на что ориентированы права и обязанности субъектов миграционных правовых отношений, по поводу чего они вступают в юридические связи; субъективное право - мера юридически возможного

¹ Сюнчалиева О.Т. Миграционные правоотношения: понятие, структура, субъекты и модели // Альманах современной науки и образования. - 2015. - № 2. - С. 88.

поведения, позволяющего субъекту удовлетворять собственные интересы; юридическая обязанность мера юридически необходимого поведения, предусмотренная для удовлетворения интересов управомоченного лица. Обязанность есть гарантия реализации субъективного права. В миграционных отношениях может принимать участие большое количество субъектов: иностранные лица, лица без гражданства, беженцы, должностные лица, государственные органы, организации и ИП - работодатели и др.

2 ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

2.1 Функции и задачи полиции в сфере миграции

В соответствии со ст. 1 ФЗ «О полиции» полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности. Полиция незамедлительно приходит на помощь каждому, кто нуждается в ее защите от преступных и иных противоправных посягательств.

Полиция в пределах своих полномочий оказывает содействие федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов РФ, иным государственным органам, органам местного самоуправления, иным муниципальным органам, общественным объединениям, а также организациям независимо от форм собственности, должностным лицам этих органов и организаций в защите их прав¹.

Главное Управление по вопросам миграции МВД России является государственным органом, деятельность которого направлена на решение определенных задач посредством реализации предусмотренных функций и полномочий. На сегодняшний день задачи, функции и полномочия органов управления миграцией населения в РФ предусматриваются Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 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» и Положением о Главном управлении по вопросам миграции Министерства

¹ Федеральный закон «О полиции» от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Российская газета. – 2011. – 15 февраля.

внутренних дел России, утвержденным приказом МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192¹.

В российской доктрине административного права и теории государственного управления одни полагают, что задачи выступают составной частью компетенции органа управления, иные «имеют в виду предписанные нормами права ключевые направления деятельности органа, реализуемой с помощью различных управленческих функций»².

Мы склонны считать, что задачи все же есть предусмотренный правовыми нормами характер осуществляемых управленческих действий по реализации предписанных функций государственного управления миграцией населения. На основании указанного, задачи органа управления миграцией населения должны быть обозначены в следующей форме: «разрабатывать, подготавливать, осуществлять и др.» конкретные действия.

П. 9 Положения о Главном Управлении по вопросам миграции МВД России закрепляет основные задачи данного органа.

В соответствии с п. 9 Положения о Главном управлении по вопросам миграции МВД России ключевыми задачами указанного органа выступают:

— Организация и участие в формировании ключевых направлений государственной политики в области миграции.

— Обеспечение взаимодействия подразделений МВД России с федеральными органами исполнительной власти, структурами исполнительной власти субъектов РФ по вопросам, определенным к компетенции Главного управления по вопросам миграции МВД России.

— Обеспечение совершенствования нормативно-правового регламентирования в области миграции.

¹ Приказ МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. - 2016. - 28 апреля.

² Бахрах Д.Н. Административное право: учебник. - М.: Норма, 2014. - С. 346.

— Организационно-методическое обеспечение деятельности территориальных органов МВД России и их структурных подразделений, организаций, образованных для решения задач по осуществлению государственной миграционной политики, по вопросам, определенным к компетенции Главного управления по вопросам миграции МВД России.

— Организация и координация деятельности территориальных органов МВД России по вопросам, входящим в компетенцию Главного управления по вопросам миграции МВД России.

Проведенный анализ задач Главного Управления по вопросам миграции МВД России позволяет сделать вывод о том, что они в большей мере выступают как функции управления миграцией населения. В частности, необходимо указать, что п. 9 включает: функцию организации, которая установлена в пп. 9.1, 9.4, 9.5 Положения о Главном Управлении по вопросам миграции МВД России; функцию координации в п. 9.4; функцию обеспечения в пп. 9.2 и 9.3.

Традиционно в науке административного права функциями государственного управления считаются прогнозирование, сбор, обработка и анализ управленческой информации, планирование, учет, взаимодействие, регулирование, организация, надзор (контроль), координация и др.¹

П. 10 Положения о Главном Управлении по вопросам миграции МВД России включает обширную систему функций данного подразделения МВД России, где закрепляются следующие функции Главного Управления по вопросам миграции МВД России:

— Осуществление анализа состояния миграционной обстановки, а также эффективности мер, принимаемых территориальными органами МВД России, их структурными подразделениями по реализации ключевых

¹ Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Современные организационные и административно-правовые проблемы государственного управления миграцией населения // Общество и право. - 2017. - № 2(60). - С. 29.

направлений государственной политики, определенных к компетенции Главного Управления по вопросам миграции МВД России.

— Установление приоритетных направлений совершенствования служебной деятельности территориальных органов МВД России, их структурных подразделений по вопросам, определенным к компетенции Главного Управления по вопросам миграции МВД России.

— Подготовка на базе проводимого анализа прогнозов изменения миграционной обстановки, проектов стратегических решений по вопросам, определенным к компетенции Главного Управления по вопросам миграции МВД России, с информированием заинтересованных структур государственной власти о тенденциях развития миграционной ситуации.

— Разработка и внесение первому заместителю Министра предложений и проектов управленческих решений по формированию и осуществлению государственной политики в предусмотренной сфере деятельности, а также по совершенствованию методов и форм работы территориальных органов МВД России, их структурных подразделений, приоритетных мерах, ориентированных на упорядочение функционирования и оптимизацию выполнения ими задач в области миграции на базе сочетания человеческих ресурсов и потенциала современных автоматизированных информационно-телекоммуникационных технологий, технических средств.

— Проведение мероприятий по формированию и реализации федеральных целевых программ по вопросам, определенным к компетенции Главного Управления по вопросам миграции МВД России¹.

— Организация и координация деятельности по:

- Оформлению и выдаче работодателям, заказчикам работ (услуг) разрешений на привлечение в РФ и использование иностранных работников, разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства, а

¹ Приказ МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. - 2016. - 28 апреля.

также патентов для реализации иностранными лицами и лицами без гражданства трудовой деятельности.

- Выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в РФ.

- Выдаче иностранным лицам и лицам без гражданства виз на въезд в РФ, их продлению, восстановлению, аннулированию.

- Выдаче иностранным лицам и лицам без гражданства вида на жительство в РФ.

- Оформлению заключений на заявления об изменении гражданства Российской Федерации.

- Определению и оформлению наличия гражданства РФ у лиц, проживающих на территории РФ.

- Выдаче и замене гражданам РФ основных документов, удостоверяющих их личность на территории РФ.

- Ведению учета лиц, в отношении которых компетентным органом приняты решения об изменении гражданства.

- Миграционному учету иностранных лиц и лиц без гражданства.

- Регистрационному учету граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ.

- Оформлению и выдаче паспортов гражданам РФ для выезда из РФ и въезда в РФ.

- Оформлению и выдаче приглашений иностранным гражданам и лицам без гражданства на въезд в РФ, а также ведению учета юридических лиц, ходатайствующих об их оформлении.

- Учету выданных, утраченных, похищенных и признанных недействительными паспортов гражданина РФ.

- Проведению государственной дактилоскопической регистрации и др.

- Осуществление методической координации разработки государственных программ субъектов РФ или подпрограмм государственных

программ субъектов РФ, направленных на предоставление содействия приему и обустройству участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом, и участников их семей.

— Осуществление лицензирования деятельности, связанной с предоставлением услуг по трудоустройству граждан РФ за границами территории РФ.

— Участие в организации деятельности территориальных структур МВД России по вопросам содержания иностранных лиц и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за границы РФ в форме принудительного выдворения за границы РФ, депортации либо реадмиссии, в специальных учреждениях МВД России либо его территориальных структур.

— Осуществление мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции, организация иммиграционного контроля в отношении иностранных лиц и лиц без гражданства, в том числе совместно с правоохранительными и контрольно-надзорными структурами.

В целом функции Главного Управления по вопросам миграции МВД России можно свести к следующим направлениям:

— сбор, обобщение и анализ информации (пп. 10.1, 10.7, 10.26, 10.28); прогнозирование (п. 10.3);

— проектирование (пп. 10.4, 10.8-10.10, 10.16, 10.23);

— организация (пп. 10.5, 10.17, 10.24, 10.25);

— планирование (п. 10.6);

— обеспечение (п. 10.11);

— координация (пп. 10.17, 10.19);

— учет (пп. 10.21, 10.29).

При этом, пп. 10.2, 10.12-10.15, 10.18, 10.20, 10.22, 10.27, 10.30- 10.38 Положения о Главном Управлении по вопросам миграции МВД России,

отнесенные к разделу функций Главного Управления по вопросам миграции МВД России, по сути, выступают полномочиями данного подразделения МВД России.

В современной доктрине административного права нет единства подходов в осмыслении функции органа государственного управления (исполнительной власти).

На сегодняшний день сложилось как минимум два ключевых подхода к пониманию указанной управленческой категории: 1) функция управления – это направление организующего, целенаправленного и регулирующего воздействия на управляемые объекты¹; 2) функция управления – это силовое, реальное, организующее, целенаправленное и регулирующее воздействие на управляемые объекты².

Мы все же склонны согласиться с теми учеными, которые понимают функцию управления как направление организующего, регулирующего, целенаправленного воздействия на управленческие отношения (управляемые объекты), по следующим основаниям.

Во-первых, функция неразрывно связана с целеполаганием, и в данном понимании функции есть развитие цели государственно-управленческого воздействия на управляемый объект.

Во-вторых, реализация полномочий (компетенции) управляющего субъекта выступает базой либо предпосылкой осуществления функции управления, где содержанием процесса реализации полномочий (компетенции) выступает управленческая деятельность управляющего субъекта.

Указанные обстоятельства позволяют нам признать не уместным выделять в Положении о Главном Управлении по вопросам миграции МВД

¹ Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Современные организационные и административно-правовые проблемы государственного управления миграцией населения // Общество и право. - 2017. - № 2(60). - С. 31.

² Попов Л.Л. Административное право России: учебник. - М.: Норма, 2015. - С. 312.

России п. 2, который закрепляет направления деятельности Главного Управления по вопросам миграции МВД России, ввиду того, что это выступает дублированием функций анализируемого органа, установленных в п. 9 Положения о Главном Управлении по вопросам миграции МВД России.

По сути, получается, что п. 2 Положения о Главном Управлении по вопросам миграции МВД России включает следующие функции управления миграцией:

- организация производства по делам о гражданстве, оформление и выдача документов, удостоверяющих личность гражданина РФ, выдача иностранным лицам документов для въезда в РФ, исполнения законодательства РФ о беженцах, вынужденных переселенцах и лицах, ищущих политическое убежище;

- надзор (контроль) в области миграции, в области внешней трудовой миграции;

- регистрационный учет граждан РФ, миграционный учет иностранных лиц;

- координация деятельности федеральных структур исполнительной власти и структур исполнительной власти субъектов РФ по осуществлению государственной программы переселения соотечественников, проживающих за рубежом;

- взаимодействие с другими структурными подразделениями МВД России, территориальными структурами МВД России, другими государственными органами по предупреждению и пресечению незаконной миграции, исполнение государственной программы переселения соотечественников¹.

Также в п. 11 Главное Управление по вопросам миграции МВД России наделяется полномочиями по реализации управления миграцией населения.

¹ Приказ МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. - 2016. - 28 апреля.

Из вышеуказанных положений видно, что полномочия Главного Управления по вопросам миграции МВД России представлены не только в п. 11, но и в п. 10 анализируемого положения.

Отдельно обратим внимание на то, что частично задачи, функции и полномочия в области управления миграцией закрепляются и за другими федеральными органами исполнительной власти. Так, определенными функциями государственного управления внешней трудовой миграцией наделяется Министерство труда и социальной защиты РФ, которое на основании п. 5.6.39 Положения о Министерстве труда и социальной защиты РФ, утвержденного постановлением Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 610, реализует подготовку в предусмотренном порядке предложений по установлению потребности:

- по привлечению профессионально-квалификационных групп иностранных граждан;
- в привлечении иностранных работников, прибывающих в РФ на основании визы;
- по утверждению квот на выдачу иностранным гражданам, прибывающим в РФ на основании визы, разрешений на работу;
- по утверждению квот на выдачу иностранным гражданам, прибывающим в РФ на основании визы, приглашений на въезд в РФ в целях осуществления трудовой деятельности.

Следовательно, Министерство труда и социальной защиты РФ устанавливает квоты на привлечение иностранных лиц для реализации трудовой деятельности, а Главное Управление по вопросам миграции МВД России предоставляет такое право иностранным лицам в границах установленных квот¹. Проведенный анализ позволяет признать, что проблемы установления задач, функций и полномочий органов управления миграцией населения в современных правовых источниках научно не

¹ Малышев Е.А. Миграция как объект правового регулирования: сущность, определение, классификация // Современная наука. - 2016. - № 4. - С. 79.

определены. В связи с этим полагаем, что, прежде всего, подзаконные нормативные правовые источники, устанавливающие административно-правовой статус органов управления миграцией населения в РФ, необходимо привести в соответствие выработанным административно-правовой наукой положениям. Кроме того, полномочия структур управления миграцией населения должны быть выражены или в форме правомочия соответствующего органа, или в форме долженствования, что исключит двусмысленность в их толковании на практике.

В заключение отметим, что задачи, функции и полномочия анализируемых органов устанавливаются Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 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» и Положением о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел России, утвержденным приказом МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192. П. 9 Положения о Главном Управлении по вопросам миграции МВД России закрепляет основные задачи Главного Управления по вопросам миграции МВД России, п. 10 – функции данного органа. Проведенный анализ задач Главного Управления по вопросам миграции МВД России позволил нам сделать вывод о том, что они в большей мере выступают как функции управления миграцией населения. В частности, необходимо указать, что п. 9 включает: функцию организации, которая закреплена в пп. 9.1, 9.4, 9.5 Положения о Главном Управлении по вопросам миграции МВД России; функцию координации в п. 9.4; функцию обеспечения в пп. 9.2 и 9.3. В рамках проведенного исследования, мы пришли к выводу о том, что не уместно выделять в Положении о Главном Управлении по вопросам миграции МВД России п. 2, который предусматривает направления

деятельности Главного Управления по вопросам миграции МВД России, ввиду того, что это является дублированием функций анализируемого органа, установленных в п. 9 Положения о Главном Управлении по вопросам миграции МВД России.

2.2 Организационно-правовые особенности деятельности подразделений по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации, ее взаимодействия с иными правоохранительными органами в сфере миграционных отношений в Российской Федерации

На региональном уровне деятельность в области миграции осуществляют территориальные органы МВД России.

Подразделение по вопросам миграции является структурным подразделением территориального органа МВД России на региональном уровне, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей компетенции правоприменительные функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции. Организационно-методическое обеспечение деятельности подразделения по вопросам миграции осуществляется Главным управлением по вопросам миграции МВД России. Подразделение по вопросам миграции находится в непосредственном подчинении руководителя (начальника) территориального органа МВД России. Контроль за деятельностью подразделения по вопросам миграции осуществляется в установленном порядке.

На основании п. 10 Типового положения о подразделении по вопросам миграции территориального органа МВД России на региональном уровне, утвержденного Приказом МВД России от 27 апреля 2016 г. № 214 ключевыми задачами подразделения по вопросам миграции выступают:

— Производство по делам о гражданстве РФ, оформление и выдача документов, удостоверяющих личность гражданина РФ.

— Оформление и выдача иностранным лицам и лицам без гражданства документов для въезда в РФ, проживания и временного пребывания в РФ, а также для реализации трудовой деятельности на территории РФ.

— Осуществление регистрационного учета граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в границах РФ.

— Осуществление миграционного учета иностранных лиц и лиц без гражданства в РФ.

— Реализация федерального государственного надзора (контроля) и предоставление государственных услуг в области миграции.

— Исполнение законодательства РФ по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев, участие в установленном порядке в предоставлении политического убежища иностранным лицам и лицам без гражданства.

— Реализация во взаимодействии с иными территориальными структурами федеральных органов исполнительной власти мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции¹.

П. 11 Типового положения о подразделении по вопросам миграции территориального органа МВД России на региональном уровне закрепляет функции и полномочия данного органа, к числу таковых относятся следующие:

1. Реализация федерального государственного контроля (надзора) за:
 - соблюдением гражданами РФ и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ.
 - соблюдением иммиграционных правил иностранными лицами и лицами без гражданства.

¹ Приказ МВД России от 27 апреля 2016 г. № 214 «Об утверждении Типового положения о подразделении по вопросам миграции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне». - Режим доступа: <http://base.garant.ru> (дата обращения 20 апреля 2018 г.)

- соблюдением иностранными лицами и лицами без гражданства, должностными лицами, организациями, другими органами и организациями правил миграционного учета.

- соблюдением лицензиатом лицензионных условий и требований, связанных с трудоустройством граждан РФ за границами РФ

- соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в РФ и использования их труда и др.

2. Подготовка на основании законодательства РФ и представление начальнику (руководителю) территориального органа МВД России решений:

- по заявлениям об изменении гражданства РФ.

- о выдаче, приостановлении срока действия, аннулировании разрешений на привлечение и использование иностранных работников.

- о выдаче или об отказе в выдаче иностранным лицам либо лицам без гражданства разрешения на временное проживание в РФ, вида на жительство в РФ, о продлении срока действия вида на жительство в РФ, а также об аннулировании разрешения на временное проживание в РФ, вида на жительство в РФ и др.¹

3. Осуществление на основании законодательства РФ:

- оформления, выдачи или аннулирования (приостановления) работодателям, заказчикам работ (услуг) разрешений на привлечение в РФ и использование иностранных работников, разрешений на работу иностранным лицам и лицам без гражданства, а также патентов для реализации иностранными лицами и лицами без гражданства трудовой деятельности у физических лиц и организаций.

- продления или уменьшения срока временного пребывания иностранных лиц либо лиц без гражданства в РФ.

¹ Приказ МВД России от 27 апреля 2016 г. № 214 «Об утверждении Типового положения о подразделении по вопросам миграции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне». - Режим доступа: <http://base.garant.ru> (дата обращения 20 апреля 2018 г.)

- выдачи иностранным лицам и лицам без гражданства виз на въезд в РФ, их продление, восстановление, аннулирование.

- выдачи иностранным лицам и лицам без гражданства вида на жительство в РФ, их аннулирования.

- выдачи иностранным лицам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в РФ, их аннулирования.

- принятия от лиц, проживающих на территории РФ, заявлений по вопросам гражданства РФ.

- определения и оформления наличия гражданства РФ у лиц, проживающих на территории РФ.

- исполнения решений по заявлениям об изменении гражданства РФ.

- составления заключений на заявления об изменении гражданства РФ в общем порядке и направление их в МВД России в установленном порядке.

- отмены принятых решений по вопросам гражданства РФ.

- ведения учета лиц, в отношении которых приняты решения об изменении гражданства.

- регистрационного учета граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ.

- выдачи и замены гражданам РФ основных документов, удостоверяющих их личность на территории РФ.

- миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства.

- оформления и выдачи паспортов гражданам РФ для выезда из РФ и въезда в РФ и др.

В рамках работы над представленной темой, нами было уделено внимание материалам практики подразделений по вопросам миграции УМВД России по г. Челябинску.

Нами было установлено, что сотрудники подразделений по вопросам миграции выявляют факты нарушения миграционного законодательства. Так, к примеру, сотрудниками подразделения по вопросам миграции отдела

полиции «Калининский» УМВД России по г. Челябинску в рамках операции «Нелегал–2016» выявлено четыре нарушения миграционного законодательства¹. В том числе два по статье 18.8 части 1 «Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания» КоАП РФ, одно по статье 18.10 части 1 «Осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации без разрешения на работу либо патента».

В отношении одного работодателя составлен протокол об административном правонарушении по статье 18.15 части 3 «Неуведомление или нарушение установленного порядка и (или) формы уведомления территориального органа федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции».

В первом полугодии 2017 г. в рамках проведения оперативно-профилактической операции «Нелегальный мигрант» было выявлено 365 нарушение миграционного законодательства. во время проведения операции полицейскими проверено 3682 объекта различных сфер деятельности: строительства, промышленных и сельскохозяйственных предприятий, торговли, бытового обслуживания, жилого сектора, мест компактного проживания.

Проверено 4590 автотранспортных средств. Было проверено 2638 иностранных граждан, выявлено 365 нарушений миграционного законодательства, в том числе, связанных с нарушением въезда, выезда и пребывания на территории РФ – 272, связанных с нарушением порядка осуществления трудовой деятельности – 74.

На нарушителей наложено штрафов на 727 000 рублей, из них взысканы 320 000. Судами г. Челябинска вынесено 20 решений об

¹ Официальный сайт ГУ МВД России по Челябинской области. - Режим доступа: <https://74.mvd.ru/> (дата обращения 20 апреля 2018 г.)

административном выдворении иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы РФ.

Органами дознания принято 39 решений о возбуждении уголовных дел по ст. 322.3 УК РФ «Фиктивная постановка на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в жилом помещении в РФ».

В отношении 10 иностранных граждан приняты решения об аннулировании вида на жительство. В отношении 40 иностранных граждан приняты решения о неразрешении въезда в РФ¹.

В настоящее время нарушение миграционного законодательства приобрело масштабный характер на территории России и, как правило, влечет за собой участие не только иностранных граждан прибывающих на территорию Российской Федерации, а также и законных жителей нашей страны.

Так, к примеру, Приговором Коркинского городского суда Челябинской области от 06 марта 2016 г. по делу № 1-66/2016 Кожевникова Е.А. признана виновной в совершении преступления, предусмотренного ст. 322.3 УК РФ.

Как следует из материалов дела: в декабре 2015 г. Кожевникова Е.А., имея преступный умысел, направленный на фиктивную постановку на учёт по месту своего жительства иностранных граждан, в неустановленном дознанием почтовом отделении путем составления уведомлений о прибытии иностранных граждан в место пребывания без намерения предоставить это жилое помещение для пребывания (проживания) указанным лицам и без намерения указанных лиц пребывать в этом помещении.

Реализуя свой преступный умысел, Кожевникова Е.А., находясь в помещении почтового отделения связи, за материальное вознаграждение составила уведомления о прибытии иностранных граждан

¹ Официальный сайт ГУ МВД России по Челябинской области. - Режим доступа: <https://74.mvd.ru/> (дата обращения 20 апреля 2018 г.)

в место пребывания¹. Приведем другой пример. Приговором Калининского районного суда г. Челябинска от 28 июля 2017 г. по делу № 1-438/2017 Загитов Т.М. признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ст. 322.3 УК РФ². Как следует из материалов дела: Загитов Т.М. в нарушение требований законодательства, за денежное вознаграждение в размере 400 рублей за 4 человека, предоставил в органы миграционного контроля, заведомо недостоверные сведения о постановке иностранных граждан на миграционный учет по месту пребывания в жилом помещении, без их намерения пребывать в этих помещениях и без его – Загитова Т.М. намерения, как принимающей стороны, предоставить им эти помещения для пребывания. Отдельно обратим внимание на то, что ФЗ от 21 декабря 2013 г. № 376-ФЗ в действующий УК РФ также введена ст. 322.2, предусматривающая уголовную ответственность за фиктивную регистрацию гражданина РФ по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении в РФ, а равно фиктивную регистрацию иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства в жилом помещении в РФ. Приведем пример из судебной практики. Приговором Калужского районного суда Калужской области от 08 сентября 2017 г. по делу № 1-703/2017 Войков Р.Р. признан виновным в совершении преступлений, предусмотренных ст. 322.2, ст.322.2, ст.322.2, ст.322.2, ст. 166, ч.1, ст. 264.1 УК РФ³. Как следует из материалов уголовного дела: Войков Р.Р. совершил четыре эпизода фиктивной регистрации иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства в жилом помещении в РФ. Кроме того, Войков Р.Р. совершил неправомерное завладение автомобилем без цели хищения (угон), и управление автомобилем лицом, находящимся в состоянии

¹ Приговор Коркинского городского суда Челябинской области от 06 марта 2016 г. по делу № 1-66/2016. - Режим доступа: <http://sudact.ru/> (дата обращения 20 апреля 2018 г.)

² Приговор Калининского районного суда г. Челябинска от 28 июля 2017 г. по делу № 1-438/2017. - Режим доступа: <http://sudact.ru/> (дата обращения 20 апреля 2018 г.)

³ Приговор Калужского районного суда Калужской области от 08 сентября 2017 г. по делу № 1-703/2017. - Режим доступа: <http://sudact.ru/> (дата обращения 20 апреля 2018 г.)

опьянения, подвергнутым административному наказанию за управление транспортным средством в состоянии опьянения.

В соответствии с п. 5 Типового положения о подразделении по вопросам миграции территориального органа МВД России на региональном уровне подразделение в предусмотренном порядке реализует взаимодействие по вопросам своей деятельности с органами, организациями, подразделениями системы МВД России, территориальными структурами федеральных органов исполнительной власти, государственными структурами субъекта РФ, местными органами власти, общественными организациями. Ю.А. Лялякин обращает внимание на то, что значимым направлением деятельности МВД России в сфере миграции выступает не только надлежащее осуществление функций в соответствии с наделенными полномочиями и компетенцией, но и успешная реализация внутреннего взаимодействия между подразделениями, а также внешнего, связанного с иными государственными органами правоохранительной направленности¹. Категория «взаимодействие» нормативно не предусмотрена, но применяется законодателем. Как указывает И.Н. Вельский, организация взаимодействия либо взаимодействие – это не механическая, а целостная совокупность, обладающая лишь присущим определенным элементам качеством, необходимым для достижения общей цели². В.Б. Чимбиров отмечает, что «взаимодействие» выступает общенаучным понятием. Оно проявляется в качестве основания для исследования всех явлений и процессов, так как присутствует на всех уровнях жизнедеятельности социума³. И.А. Космина подразумевает под взаимодействием «систему организационно-правовых

¹ Лялякин Ю.А. К вопросу о сущности и содержании взаимодействия подразделений МВД России в сфере реализации государственной миграционной политики и обеспечения миграционной безопасности // Труды Академии управления МВД России. - 2016. - № 3(39). - С. 119.

² Вельский И.Н. Правовые и организационные основы взаимодействия органов внутренних дел с внутренними войсками в охране общественного порядка: дис. ... канд. юрид. наук. - СПб., 2002. - С. 38.

³ Чимбиров В.Б. Педагогическое взаимодействие в управлении персоналом организации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Пятигорск, 2005. - С. 64.

средств, посредством которых реализуются и регулируются взаимоотношения между субъектами права в целях их упорядочивания и достижения эффективного результата»¹. Вместе с тем, взаимодействие как система взаимных действий – это взаимоотношения между субъектами, а не система средств, которая их регулирует. Система организационно-правовых средств – это то, чем и каким образом производится взаимодействие, а указанные взаимоотношения регламентируются правовыми нормами, но не организационно-правовыми средствами. Соответственно, принимая во внимание, указанные научные подходы, можно установить сущность взаимодействия, которое в широком понимании выражается в урегулированной правовыми нормами деятельности двух и свыше субъектов, имеющих между собой правоотношения, наделенные собственными полномочиями по реализации совместных действий и связанные между собой общими целью и задачами.

Правовая суть взаимодействия в области прав и свобод личности проявляется в публичной, добровольной, гласной, равноправной, основанной на правовых нормах совместной деятельности взаимодействующих субъектов (подразделений МВД России), нацеленной на обеспечение, охрану и защиту прав и свобод личности в пределах своей компетенции и с учетом наличия специальных полномочий в области миграционной безопасности.

В МВД России внутрисистемное взаимодействие реализуется на общефедеральном, окружном (межрегиональном), субъектов РФ (региональном) и муниципальном уровнях, ввиду того, что на каждой административной территории осуществляют деятельность территориальные органы и структурные подразделения МВД России.

В отдельных случаях взаимодействие реализуется на межгосударственном уровне, цели и задачи данного взаимодействия между

¹ Космина И.А. Теоретико-правовые аспекты взаимодействия исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления // Законность. - 2014. - № 5. - С. 74.

подразделениями компетентных органов необходимо решать с определенным государством (Союзное государство России и Белоруссии) либо несколькими государствами (в рамках СНГ, МОТ и др.).

Взаимодействие между компетентными органами зарубежных стран в области обеспечения миграционной безопасности реализуется как с широким спектром участников взаимодействия (в пределах Интерпола), так и без такового – в зависимости от целей и задач, требующих своего определенного разрешения.

Нормативной базой законодательства РФ, обеспечивающего взаимодействие между правоохранительными структурами в области защиты прав и свобод личности, выступает Конституция РФ. В ст. 2 Основного Закона РФ предусмотрено, что права и свободы личности выступают высшей ценностью, защищать которые обязано государство¹. В иных статьях Конституции РФ предусмотрено право граждан защищать свои права любыми способами, не запрещенными законом. Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ составной частью правовой системы страны выступают общепризнанные нормы и принципы международного права. Отдельные из них предусматривают общие принципы взаимодействия в правоохранительной области на межгосударственном уровне. Ряд федеральных законов регламентирует разные стороны взаимодействия. Так, в ст. 2 ФЗ от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» одним из принципов обеспечения безопасности предусматривается взаимодействие государственных структур². На основании указанной нормы можно обозначить такое направление анализируемого взаимодействия, как обеспечение безопасности. Вместе с тем, в ряду государственных органов обеспечением безопасности занимаются правоохранительные структуры.

¹ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Российская газета. - 1993. - 25 декабря.

² Федеральный закон «О безопасности» от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ // Российская газета. - 2010. - 30 декабря.

В процессе реализации своих функций и полномочий подразделения по вопросам миграции МВД России осуществляют взаимодействие с Министерством юстиции РФ. В соответствии с п.п. 33 п. 7 Указа Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» Минюст России принимает в рамках своей компетенции решения о нежелательности пребывания на территории РФ иностранных лиц и лиц без гражданства¹.

Главным требованием взаимодействия ГУ МВД России по вопросам миграции и Минюста России выступает обмен информацией между структурами ФСИН и ГУ МВД России по вопросам миграции, а также организация оформления документов на иностранных лиц и лиц без гражданства, подлежащих освобождению из мест лишения свободы.

Особенное значение имеет взаимодействие ГУ МВД России по вопросам миграции и Федеральной службы судебных приставов Минюста РФ (ФССП РФ). Данные органы организуют на постоянной основе обмен информацией, реализуют взаимодействие и осуществление совместных мероприятий в целях эффективного решения возложенных задач, устанавливают порядок обмена информацией, в том числе, информационного содействия в розыске должников в сфере миграции. Следует отметить, что взаимодействие с ФССП РФ выступает одним из приоритетных направлений межведомственного взаимодействия, результативность которого непосредственно зависит от эффективности деятельности каждого правоохранительного органа.

Подразделения по вопросам миграции МВД России осуществляют также взаимодействие с органами прокуратуры и судебными органами. Так, в частности, органы прокуратуры в ходе проведения проверок выявляют факты нарушения миграционного законодательства. Органами прокуратуры ежегодно организуются и проводятся проверки на крупных объектах

¹ Указ Президента РФ «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» от 13 октября 2004 г. № 1313 // Собрание законодательства РФ. - 2004. - № 29. - Ст. 3564.

строительства, оптовой торговли, сельхозпроизводства, транспорта и жилищно-коммунального хозяйства. В ходе проводимых проверок зачастую выявляются факты незаконного привлечения и использования иностранной рабочей силы. Суды рассматривают дела об административных правонарушениях, совершенных иностранными гражданами, и выносят по ним решение.

Подводя итог, отметим, что важнейшим направлением эффективной деятельности МВД России в сфере миграции является не только надлежащее выполнение разносторонних функций в соответствии с наделенными полномочиями и компетенцией, но и успешное осуществление внутреннего взаимодействия между подразделениями, а также внешнего, связанного с другими государственными органами правоохранительной направленности. Подразделения по вопросам миграции МВД России в установленном порядке осуществляют взаимодействие по вопросам своей деятельности с органами, организациями, подразделениями системы МВД России, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, государственными органами субъекта РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями, организациями.

3 ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1 Проблемы и недостатки в организации работы подразделения по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации

Состояние правопорядка в сфере миграции определено принятием действенных норм права, формированием эффективного механизма их реализации, а также охранительной системы, позволяющей оперативно устанавливать нарушителей миграционных правил и привлекать их к юридической ответственности. В достижении эффективного и полного осуществления контроля в сфере миграции отечественным правом дифференцированы полномочия исполнительных органов власти в данной области по формам контроля и кругу подконтрольных лиц.

Законом¹ предусмотрено, что контроль за соблюдением правил пребывания и проживания иностранных лиц, имеющих консульские, дипломатические и служебные паспорта, или пользующихся дипломатическими привилегиями и суверенитетом, реализуется Министерством иностранных дел РФ.

Контроль за соблюдением другими иностранными лицами и лицами без гражданства правил пребывания в РФ в той либо другой мере реализует широкий перечень субъектов, наделенных функциями государственного управления. Организационные полномочия в обозначенной области осуществляются исполнительными органами власти федерального уровня, в числе которых: МВД России; Минэкономразвития России; Минздравсоцразвития России; Федеральная служба по труду и занятости

¹ Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 21 июня 2002 г. № 115-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 17. - Ст. 1126.

населения. Главным субъектом контроля за соблюдением законодательства в сфере миграции на территории РФ является МВД России и его территориальные структуры.

Содержание деятельности вышеуказанных органов по контролю за соблюдением правил пребывания, проживания и трудовой деятельности иностранных лиц следует из социальной роли МВД России в системе органов государства, ключевыми задачами которого выступают: обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан РФ, иностранных лиц, лиц без гражданства, охрана общественного порядка и собственности, противодействие преступности, обеспечение общественной безопасности, обеспечение федерального государственного контроля (надзора) в сфере внутренних дел; оказание государственных услуг в сфере внутренних дел и др. Полномочия в качестве головного подразделения МВД России по реализации федерального государственного контроля (надзора) в миграционной сфере, а также надзора и контроля в области внешней трудовой миграции, привлечения иностранных работников в РФ и трудоустройства граждан РФ за границами РФ уполномочено реализовывать Главное управление по вопросам миграции МВД России и его территориальные подразделения¹.

В полной мере выступая правопреемником ФМС, вышеуказанный государственный орган во многом сохранил прежний порядок работы. Так, реализация контроля в миграционной сфере, как и ранее, производится им, большей частью, на плановой основе. Внеплановые проверки в сфере миграции, по сформировавшейся еще в бытность ФМС практике, определенной некоторыми нормами ФЗ от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального

¹ Приказ МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. - 2016. - 28 апреля.

контроля» и постановления Правительства РФ от 13 ноября 2012 г. № 1162 «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции», осуществляются Главным управлением только с разрешения органов прокуратуры.

На сегодняшний день статус государственных органов в сфере миграции изменился, что не может не оказывать воздействия на механизм осуществления возложенных на них полномочий. К законодательной базе их деятельности добавилось законодательство о полиции. Также в реализации контроля в миграционной сфере имеют право принимать участие МВД России в целом и его территориальные структуры (структурные подразделения центрального аппарата МВД России, территориальные структуры МВД России уровня субъектов РФ, управления на транспорте МВД России по федеральным округам, линейные управления МВД России на железнодорожном, воздушном, водном транспорте)¹. На самом деле, реализация контроля в сфере миграции только силами профильных подразделений на сегодняшний день не достаточно эффективна. Это обстоятельство и выступило ранее катализатором административной реформы в сфере миграции «...без сопровождения МВД деятельность ФМС, пожалуй, была почти невозможной. В настоящее время это все находится в одном органе... Очень рассчитываю на то, что и деятельность будет вестись более успешно...»².

¹ Приказ ФМС России от 31 июля 2015 г. № 367, МВД России № 807 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной миграционной службой, ее территориальными органами и органами внутренних дел РФ государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ и трудовой деятельностью иностранных работников» // Российская газета. - 2015. - 10 августа.

² Доклад Президента Российской Федерации В.В. Путина 09 марта 2017 г. на расширенном заседании Коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации // Официальный сайт МВД России. - Режим доступа: <http://www.mvd.ru/> (дата обращения 20 апреля 2018 г.)

В современное время все активнее в реализацию контроля сферы миграции включаются территориальные структуры МВД России, ранее осуществлявшие роль помощников.

Для них, в отличие от не так давно ставшими полицейскими, территориальных подразделений Главного управления по вопросам миграции МВД России, практика применения законодательства о полиции уже наработана.

Придание миграционной функции государства полицейского характера привело к конкуренции законодательства, приводящей подчас к образованию ряда антагонизмов в процессе реализации правоприменительной деятельности при осуществлении контроля в сфере миграции.

К конкурирующим, прежде всего, необходимо определить ФЗ от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». Почтение, которое правоприменитель испытывает перед каждым из них, в ряде случаев мешает работникам ОВД сочетать взыскательность и разумную инициативу при реализации контроля в сфере миграции. А это, соответственно, ведет к неконтролируемой миграции, которая, как мы знаем, в существенной степени определена противоправным поведением не самих мигрантов, а принимающей стороны.

Нерешительность в реагировании работников ОВД на незаконные действия в сфере миграции со стороны ИП и организаций формирует иллюзию вседозволенности и не способствует росту авторитета полиции в глазах общественности.

На основании вышеизложенного, признаем целесообразным сформировать единый подход к пониманию соотношения некоторых правовых норм, регламентирующих вопросы реализации контроля в сфере миграции в РФ. Ст. 29.2 ФЗ от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом

положении иностранных граждан в РФ» предусмотрела, что федеральный государственный надзор (контроль) в миграционной сфере включает в себя федеральный надзор (контроль) за пребыванием и проживанием иностранных лиц в РФ и федеральный государственный надзор (контроль) за трудовой деятельностью иностранных работников. Порядок реализации данного надзора (контроля) закреплен Постановлением Правительства РФ от 13 ноября 2012 г. № 1162 «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции», ведомственными приказами¹.

Вместе с тем, законодательно предусмотрено, что «государственный контроль реализуется в форме осуществления проверок подразделениями Главного управления по вопросам миграции МВД России, определенными в качестве исполнителей в соответствующих планах проверок, в том числе, совместных с ОВД РФ и (либо) с привлечением других уполномоченных органов, наделенных функциями по надзору (контролю) в определенной области деятельности» (п. 7)².

Помимо прочего, Административный регламент установил, что проверки могут осуществляться как в отношении объектов, так и лиц. К проверяемым объектам определены: место проживания (пребывания) или реализации трудовой деятельности иностранных лиц; жилое помещение, по адресу которого принимающей стороной или собственником (нанимателем) жилого помещения произведена постановка иностранного лица на учет по месту пребывания (регистрация по месту жительства); транспортное средство, в том числе реализующее перевозки по маршрутам международных

¹ Лампадова С.С. О соотношении отдельных норм права при осуществлении территориальными органами МВД России государственного контроля в сфере миграции // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. - 2017. - № 3(75). - С. 45.

² Приказ ФМС России от 31 июля 2015 г. № 367, МВД России № 807 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной миграционной службой, ее территориальными органами и органами внутренних дел РФ государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ и трудовой деятельностью иностранных работников» // Российская газета. - 2015. - 10 августа.

направлений железнодорожного, автомобильного, авиационного, речного, морского транспорта.

К лицам, в отношении которых уполномоченными органами осуществляются проверочные мероприятия по соблюдению миграционного законодательства, законодатель определяет иностранных лиц, пребывающих (проживающих) в РФ; собственников (нанимателей) жилого помещения, принимающую сторону, реализовавших постановку иностранного лица на учет по месту пребывания (регистрацию по месту жительства) в жилом помещении; гражданина либо организацию, у которого образуются обязанности, связанные с приглашением иностранного лица в РФ и (либо) проживанием (пребыванием) его на территории РФ; юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы (включая иностранные юридические лица, их представительства и филиалы) либо ИП, привлекающего и использующего иностранных работников, а также физическое лицо, не выступающее ИП и привлекающее к осуществлению работ либо предоставлению услуг или другим образом применяющее труд иностранных лиц¹.

Справедливости ради необходимо отметить, что при осуществлении проверочных мероприятий в отношении некоторых групп лиц контролирующий орган обязан дополнительно принимать во внимание требования специальных норм права, к примеру, ФЗ от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ.

Данным правовым источником предусматривается, что «проверка – система проводимых органом государственного надзора (контроля) либо органом муниципального контроля в отношении организации, ИП мероприятий по контролю для оценки соответствия реализуемых ими деятельности либо действий (бездействия), производимых и реализуемых

¹ Лампадова С.С. О соотношении отдельных норм права при осуществлении территориальными органами МВД России государственного контроля в сфере миграции // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. - 2017. - № 3(75). - С. 46.

ими товаров (предоставляемых услуг, выполняемых работ) обязательным требованиям и требованиям, предусмотренным муниципальными нормативными источниками» (п. 6 ст. 2)¹.

Из содержания дефиниции вытекает, что реализация проверки носит профилактический, упреждающий характер. Контролирующий орган при ее осуществлении исходит из презумпции добросовестности ИП, организаций. Именно указанным обстоятельством определены сроки осуществления проверочных мероприятий. Так, плановые проверки проводятся не чаще чем 1 раз в 3 года. Они осуществляются для выявления потенциальных (возможных) фактов нарушения ИП либо организацией общеобязательных условий (требований).

Одновременно законодатель допускает возможность осуществления и внеплановых проверок в случаях истечения срока исполнения организацией, ИП ранее выданного предписания об устранении обнаруженного нарушения обязательных требований и (либо) требований, предусмотренных муниципальными нормативными источниками либо нарушения прав потребителей.

Кроме того, основанием осуществления внеплановой проверки может быть поступление мотивированного представления должностного лица органа государственного надзора (контроля), органа муниципального контроля по результатам анализа результатов мероприятий по контролю без взаимодействия с организациями, ИП, рассмотрения либо предварительной проверки поступивших в органы государственного надзора (контроля), органы муниципального контроля заявлений и обращений физических лиц, в том числе, ИП, организаций, информации от государственных органов, местных органов власти, из СМИ о фактах образования угрозы причинения

¹ Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2008. - № 39. - Ст. 2238.

либо причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, окружающей среде, растениям, памятникам истории и культуры (объектам культурного наследия народов РФ), музейным коллекциям и музейным предметам, включенным в состав Музейного фонда РФ, особо ценным, в том числе уникальным, документам Архивного фонда РФ, документам, имеющим особое научное, историческое, культурное значение, входящим в состав национального библиотечного фонда, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера и другие.

Анализ вышеуказанных нормативных положений позволяет сформулировать вывод о проведении внеплановой проверки при поступлении в контролирующий орган данных о возможном факте нарушения предусмотренных требований, правил ИП либо организацией, когда существует потребность реализации мероприятий по установлению события (факта) правонарушения. Очевидно, что в указанном случае речь идет о ситуациях, в которых контролирующему органу доподлинно не известно о присутствии незаконного события, и поступившие сведения требуют проверки¹.

Следовательно, положения ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и корреспондирующего с ним законодательства, как считается, прежде всего, ориентированы на охрану добросовестного предпринимателя от чрезмерного воздействия на его деятельность со стороны контролирующих структур и осуществляются, большей частью, в процессе реализации данными органами профилактической деятельности. Иначе необходимо воспринимать ситуации

¹ Лялякин Ю.А. К вопросу о сущности и содержании взаимодействия подразделений МВД России в сфере реализации государственной миграционной политики и обеспечения миграционной безопасности // Труды Академии управления МВД России. - 2016. - № 3(39). - С. 120.

фактического реагирования на уже обнаруженные административные правонарушения. Так, в правоохранительной деятельности ОВД в достаточной мере распространены случаи обнаружения нарушений специализированного законодательства работодателями в процессе реализуемых в отношении иностранных лиц проверочных мероприятий или документирования фактов законодательных нарушений.

ФЗ «О полиции»¹ раскрывает контроль и фактическое реагирование на осуществляемые незаконные действия как различные обязанности. Очевидно, что к реализации контроля (по сути, профилактической деятельности), осуществляемого ОВД, в полной мере определены положения ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Вместе с тем, при реализации деятельности по пресечению и расследованию административных правонарушений, правоприменитель должен руководствоваться специальными правовыми нормами, представленными в КоАП РФ, а в них, соответственно, не предусмотрено ограничений по миграционной области применения. Сотрудник, обнаруживший факты нарушения ИП либо организациями законодательства РФ, проявившиеся в незаконном привлечении к трудовой деятельности в РФ иностранного лица либо лица без гражданства (ст. 18.15 КоАП РФ), при привлечении к административной ответственности физического лица по ст. 18.1 КоАП РФ, должен:

- пресечь административное правонарушение (п. 2 11 ст. 12 ФЗ «О полиции»);
- произвести документирование обстоятельства осуществления соответствующего правонарушения (п. 2 ст. 12 ФЗ «О полиции»);

¹ Федеральный закон «О полиции» от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Российская газета. - 2011. - 15 февраля.

- обеспечить сохранность следов происшествия, административного правонарушения (п. 2 ст. 12 ФЗ «О полиции»);
- произвести регистрацию сообщения об административном правонарушении (п. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции»);
- возбудить дело об административном правонарушении (оформить протокол об административном правонарушении, осуществить сбор доказательств, применить меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, использовать другие меры, установленные законодательством об административных правонарушениях) (п. 8 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции»);
- в случаях, если после обнаружения соответствующего правонарушения в сфере миграционного законодательства производятся экспертиза либо другие процессуальные действия, требующие существенных затрат времени, назначить осуществление административного расследования посредством вынесения определения (ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ).

Невыполнение обозначенных обязанностей подразумевает обязательное привлечение работника ОВД вне зависимости от замещаемой должности к предусмотренной законом ответственности за свои действия (бездействие)¹. Дополнительно необходимо указать, что нормы, закрепляющие порядок организации и осуществления проверок, не используются при реализации прокурорского надзора (кроме случаев проведения органами государственного надзора (контроля), органами муниципального контроля проверок по требованию прокурора), правосудия и проведении административного расследования (ст. 1 ч. 3 п. 3)². Решение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении

¹ Лампадова С.С. О соотношении отдельных норм права при осуществлении территориальными органами МВД России государственного контроля в сфере миграции // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. - 2017. - № 3(75). - С. 47.

² Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2008. - № 39. - Ст. 2238.

административного расследования принимается должностным лицом, уполномоченным на основании ст. 28.3 КоАП РФ оформлять протокол об административном правонарушении.

Следует указать, что должностным лицам ОВД законом предоставлено право рассматривать дела об административных правонарушениях, установленных ч. 1 и 4 ст. 18.10, ст. 18.15 КоАП РФ.

Вместе с тем, КоАП РФ конкретно предусматривает перечень должностных лиц ОВД, которым это право предоставлено: 1) начальники территориальных управлений (отделов) внутренних дел и приравненных к ним ОВД, их заместители, начальники территориальных отделов (отделений, пунктов) полиции, их заместители; 2) руководители структурных подразделений по вопросам миграции территориальных структур, их заместители.

Особенное значение порядок реализации вышеуказанных норм права играет в работе участковых уполномоченных полиции. Так, к примеру, проверки соблюдения иностранными лицами или лицами без гражданства правил въезда в РФ или режима проживания (пребывания) в РФ непосредственно в жилом секторе производятся обозначенными должностными лицами в пределах профилактического обхода закрепленных административных участков самостоятельно или совместно с должностными лицами подразделений Главного управления по вопросам миграции МВД России в границах осуществляемых мероприятий (п. 34 Административного регламента)¹. При получении в итоге профилактического обхода сведений о лицах, которые могут быть причастны к осуществлению преступных деяний и административных правонарушений, участковый уполномоченный

¹ Приказ ФМС России от 31 июля 2015 г. № 367, МВД России № 807 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной миграционной службой, ее территориальными органами и органами внутренних дел РФ государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ и трудовой деятельностью иностранных работников» // Российская газета. - 2015. - 10 августа.

полиции докладывает рапортом на имя начальника территориального органа МВД России на районном уровне (п. 50)¹.

Вышеуказанное должностное лицо при обнаружении и пресечении административных правонарушений:

- требует прекращения незаконного деяния, определяет личность правонарушителя, принимает меры по поиску свидетелей административного правонарушения и фиксации их показаний, устанавливает обстоятельства, подлежащие выяснению по делу (п. 77.1. Приказа МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166);

- оформляет протоколы об административных правонарушениях (на основании ст. 28.1. КоАП РФ, поводами к возбуждению дела об административном правонарушении выступает, в том числе, фактическое обнаружение должностными лицами, уполномоченными оформлять соответствующие протоколы, достаточных сведений, указывающих на присутствие события административного правонарушения), а при потребности применяет меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении;

- выносит определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования, осуществляет данное расследование в порядке, предусмотренном ст. 28.7 КоАП РФ (п. 77.2. Приказа МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166).

Таким образом, в рассматриваемых ситуациях служебной деятельности сотрудника ОВД мы наблюдаем факт конкуренции положений КоАП РФ, ФЗ от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», ФЗ от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», ФЗ от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ».

¹ Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» // Российская газета. - 2012. - 31 декабря.

Подводя итог сказанному, опираясь на осуществленный сравнительно-правовой анализ специализированного законодательства, можно сформулировать обоснованный вывод о том, что при организации в ОВД превентивной (профилактической) деятельности в миграционной сфере следует руководствоваться положениями ФЗ от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и ФЗ от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ». Однако, при осуществлении общих обязанностей полиции по пресечению административных правонарушений и реализации производства по ним, не ограниченных какой-нибудь сферой применения, необходимо опираться на требования норм права, регулирующих данное направление деятельности ОВД, а конкретно ФЗ от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» и КоАП РФ.

3.2 Совершенствование законодательства в сфере противодействия незаконной миграции

Глобализационные и интеграционные процессы, наблюдаемые в последние десятилетия во всем мире, в том числе на евразийском пространстве, обуславливают усиление миграционной активности населения. К сожалению, значительная часть миграционных перемещений осуществляется с нарушением законодательства принимающих государств: зачастую иностранными гражданами и лицами без гражданства не соблюдаются установленные правила въезда, пребывания, проживания, осуществления трудовой деятельности.

Следует подчеркнуть, что данные регистрационного и миграционного учета необходимы для эффективной реализации большинства государственных функций: функции охраны прав и свобод человека и гражданина; функции обеспечения правопорядка; экономической функции;

функции налогообложения; функции социальной защиты; функции обороны и безопасности, охраны общественного порядка и др. Сведения о месте жительства и месте пребывания используются при осуществлении избирательного процесса, в связи с взиманием налогов и сборов, при осуществлении воинского учета, при установлении материальных и процессуальных норм, регламентирующих вопросы различных видов ответственности, применении мер государственного воздействия и принуждения и др.

И.В. Плюгина отмечает, что предупреждение и пресечение правонарушений в сфере миграции требуют принятия комплексных мер. В связи с этим в 2013 г. были сделаны очередные шаги по ужесточению ответственности за нарушение миграционного законодательства, в УК РФ и в КоАП РФ введены новые составы правонарушений. Кроме того, заключен ряд новых соглашений о реадмиссии (в том числе, с Республикой Беларусь, Республикой Узбекистан)¹.

Усиление миграционных процессов обуславливает необходимость решения проблемы обеспечения безопасности государств, причем не только на национальном, но и на международном уровне. Ужесточение ответственности за правонарушения в сфере миграции стало одним из направлений взаимодействия в рамках СНГ. Соглашением о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией (заключено в г. Москве 6 марта 1998 г.) предусмотрено, что Стороны осуществляют гармонизацию национального законодательства в области ответственности для незаконных мигрантов и для всех категорий лиц, оказывающих содействие незаконной миграции. Программой сотрудничества государств – участников СНГ в противодействии незаконной миграции на 2012—2014 годы (принята в г. Душанбе 3 сентября 2011 г.) дана рекомендация

¹ Плюгина И.В. Ответственность за нарушение миграционного законодательства: правовые проблемы и пути их преодоления // Журнал российского права. - 2016. - № 4. - С. 78.

продолжить принятие нормативных правовых актов, ужесточающих уголовную ответственность за преступления, связанные с незаконной миграцией.

В целом следует подчеркнуть, что законодательство РФ в части ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушения миграционного законодательства, как правило, достаточно жесткое, что объясняется статусом страны-реципиента. Вместе с тем, можно привести примеры, когда законодательством стран СНГ предусмотрены более жесткие меры за аналогичные правонарушения. В частности, за организацию незаконной миграции в соответствии со ст. 322.1 УК РФ в числе прочих может быть назначено наказание в виде штрафа, обязательных работ, исправительных работ. При этом, как показывает анализ российской судебной практики за 2010 - 2016 гг., самым распространенным наказанием за организацию незаконной миграции является штраф (58,8 %) ¹.

В то же время, согласно ст. 371.1 УК Республики Беларусь 1999 г. подобной альтернативы в выборе наказаний за организацию незаконной миграции не предусмотрено, законодатель указал на возможность применения только трех видов наказания - ареста, ограничения свободы, лишения свободы (с конфискацией имущества или без таковой). Кроме того, ст. 371.1 УК РБ предусмотрена уголовная ответственность не только за организацию, но и за содействие незаконной миграции, а также за руководство соответствующей деятельностью, в то время как, в УК РФ предусмотрено наказание лишь за организацию незаконной миграции. Указанный зарубежный опыт следует признать положительным. О целесообразности дополнения УК РФ нормой, устанавливающей ответственность за содействие незаконной миграции, в литературе говорится уже давно, данное предложение заслуживает поддержки.

¹ Минакова К.В. Современное состояние миграционного законодательства РФ // Научный форум: Юриспруденция, история, социология, политология и философия: сб. ст. по материалам IX междунар. науч.-практ. конф. - № 7(9). - М.: Изд. МЦНО, 2017. - С. 63.

18 марта 2018 г. Мосгордума одобрила в первом чтении законопроект об уголовной ответственности за помощь в организации незаконной миграции. Соответствующие поправки планируется внести в ст. 322.1 УК РФ и ст. 150 УПК РФ¹.

В пояснительной записке к законопроекту отмечается, что организация незаконной миграции – это одно из наиболее опасных проявлений нарушения норм миграционного законодательства. Законопроектом предлагается установить ответственность для тех, кто оказывает умышленное содействие лицам, организующим незаконный въезд в РФ иностранных граждан или лиц без гражданства, их незаконное пребывание в РФ или незаконный транзитный проезд через территорию РФ.

Законопроект вводит уголовную ответственность за пособничество в организации незаконной миграции, под которым предлагается понимать указания, предоставление информации либо устранение препятствий к незаконной миграции. Санкции по этой статье будут предусматривать штрафы до 200 тысяч рублей, а также лишение свободы на срок до трех лет.

По нашему мнению, необходимо закрепление такого квалифицирующего признака за совершение деяний, предусмотренных в ст. 322.1 УК РФ, как использование соответствующим лицом своего служебного положения. При этом полагаем возможным предусмотреть ответственность за содействие совершению иных правонарушений, связанных с незаконной миграцией.

В целях усовершенствования миграционного законодательства РФ в области контрольно-надзорных функций Главного управления по вопросам миграции МВД России предлагаем следующие законодательные изменения и дополнения:

1. Анализ проводимых плановых проверочных мероприятий, связанных с соблюдением миграционного законодательства в отношении объектов

¹ Официальный сайт Московской городской Думы. - Режим доступа: <https://duma.mos.ru/ru/> (дата обращения 20 апреля 2018 г.)

экономической и социальной инфраструктуры, показывает, что согласно п. 12 ст. 9 ФЗ от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» о проведении плановой проверки юридическое лицо, индивидуальный предприниматель уведомляется не позднее чем за три рабочих дня до начала¹. Как показывает практика, данные проверки неэффективны, так как работодатели, зная о дате и времени проверки, принимают меры, чтобы на рабочих местах были только лица, не имеющие нарушений миграционного законодательства. В связи с этим целесообразно внести изменения в действующее законодательство РФ в части проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на предмет выявления фактов нарушений миграционного законодательства без предварительного уведомления о предстоящих проверочных мероприятиях.

2. В повседневной деятельности сотрудники подразделения по вопросам миграции МВД России при реализации полномочий по контролю (надзору) в сфере миграции сталкиваются с тем, что деятельность в различных сферах экономики осуществляют лица, не зарегистрированные в установленном порядке в налоговых органах. В период своей деятельности такие лица извлекают прибыль. Задействованные в производственном процессе иностранные граждане получают от своих работодателей денежные средства. Доход, полученный работниками и их работодателями от незаконной деятельности, не облагается налогом. При производстве дел об административных правонарушениях юридическими лицами или ИП с целью ухода от ответственности предоставляются договоры аренды (субаренды), подряда (субподряда), либо юридические лица ликвидируются путем

¹ Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2008. - № 39. - Ст. 2238.

банкротства. В этой связи, необходимо рассмотреть вопрос о введении уголовной ответственности для юридических лиц, уклоняющихся таким образом от ответственности по делам об административных правонарушениях в сфере миграции.

3. В служебной деятельности сотрудники подразделения по вопросам миграции МВД России руководствуются ст. 19.7 КоАП РФ. В рамках административного производства у лиц запрашиваются документы и сведения, необходимые для разрешения дел об административных правонарушениях. Однако санкция данной статьи в настоящее время (наложение административного штрафа на граждан до трехсот рублей, на должностных лиц до пятисот рублей, на юридических лиц до пяти тысяч рублей) носит малозначительный характер и является средством ухода от более серьезных видов правонарушений. На основании изложенного необходимо дополнить статью в КоАП РФ «Непредставление сведений (информации) в федеральный орган исполнительной власти в сфере миграции», санкция которой будет предусматривать наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до четырех тысяч рублей, на должностных лиц – от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей, на юридических лиц – от четырехсот тысяч до пятисот тысяч рублей.

4. Организовать проведение ревизий и аудиторских проверок правильности и обоснованности отражения в учете операций по оформлению и расчету заработной платы в организациях-работодателях. Необходимо чтобы выплачиваемая иностранным работникам заработная плата была не меньше заявленной на рынке труда региона (в центрах занятости населения).

5. В рамках реализации контрольно-надзорных полномочий при проведении проверочных мероприятий сотрудниками подразделений по вопросам миграции МВД России выявляется значительное количество иностранных граждан, не имеющих при себе документов, удостоверяющих личность. С целью установления личности данные граждане проверяются по

имеющимся информационным базам, в том числе, по АДИС «Папилон». Зачастую сведения в информационных ресурсах отсутствуют, что не позволяет в полной мере реализовывать возложенные на подразделения по вопросам миграции МВД России полномочия. На основании изложенного, предлагается на законодательном уровне установить обязанность прохождения иностранными гражданами дактилоскопической регистрации в пунктах пропуска через государственную границу РФ. Введение данной процедуры послужит профилактикой нарушений законодательства РФ, а также значительно снизит нагрузку на личный состав подразделений по вопросам миграции МВД России, связанную с постановкой на дактоучет или с установлением личности иностранного гражданина.

Считаем, что реализация обозначенных нами предложений по совершенствованию действующего законодательства может повысить эффективность правового регулирования организации и деятельности подразделений по вопросам миграции МВД России при осуществлении своих полномочий.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По результатам проведенного исследования, подведем обобщающие итоги по теме выпускной квалификационной работы.

Федеральная миграционная служба была создана в 2004 г., с 01 января 2006 г. были созданы территориальные органы ФМС России, объединившие подразделения паспортно-визовой службы и подразделения по делам миграции МВД России, ГУВД, УВД субъектов федерации, с выводом их в отдельную структуру прямого подчинения.

05 апреля 2016 г. Указом Президента РФ «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» служба упразднена, а ее функции и полномочия переданы Главному Управлению по вопросам миграции МВД России.

Главное Управление по вопросам миграции МВД России является государственным органом, деятельность которого направлена на решение задач посредством реализации предусмотренных функций и полномочий. На сегодняшний день задачи, функции и полномочия органов управления миграцией населения в РФ предусматриваются Положением о МВД России, утвержденным Указом Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 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» и Положением о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел России, утвержденным приказом МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192. На региональном уровне деятельность в области миграции осуществляют территориальные органы МВД России.

Подразделение по вопросам миграции является структурным подразделением территориального органа МВД России на региональном уровне, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей компетенции

правоприменительные функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции. Организационно-методическое обеспечение деятельности подразделения по вопросам миграции осуществляется Главным управлением по вопросам миграции МВД России. Подразделение по вопросам миграции находится в непосредственном подчинении руководителя (начальника) территориального органа МВД России. Контроль за деятельностью подразделения по вопросам миграции осуществляется в установленном порядке.

Проведенный анализ в данной работе позволяет внести некоторые предложения по совершенствованию законодательства.

1. Миграция, как острая и актуальная проблема настоящего времени, имеющая глобальный характер, требует устранения существующих противоречий между многочисленными международными договорами и национальным законодательством РФ. Несмотря на то, что систематизация нормативно-правовых актов миграционного законодательства может коснуться только тех вопросов, которые в настоящее время уже урегулированы законами, и, соответственно, принятие Миграционного кодекса лишь усилит административно-правовую природу миграционного права, где в методах правового регулирования будут преобладать императивные начала, принятие единого, основополагающего законодательного акта необходимо.

На основе единого кодифицированного законодательства будет эффективней привести в систему все миграционное законодательство. И в условиях существующей Концепции государственной миграционной политики РФ, именно потому что она имеет некую универсальность и основу для законодательного регулирования миграции в РФ, реально создать единый кодифицированный законодательный акт на данном этапе развития миграционного законодательства РФ.

2. В рамках анализа опыта зарубежных стран, нами было установлено, что УК Республики Беларусь предусмотрена уголовная ответственность не только за организацию, но и за содействие незаконной миграции, а также за руководство соответствующей деятельностью, в то время как, в УК РФ предусмотрено наказание лишь за организацию незаконной миграции. О целесообразности дополнения УК РФ нормой, устанавливающей ответственность за содействие незаконной миграции, в литературе говорится уже давно, данное предложение заслуживает поддержки. По нашему мнению, необходимо закрепление такого квалифицирующего признака за совершение деяний, предусмотренных в ст. 322.1 УК РФ, как использование соответствующим лицом своего служебного положения. При этом, полагаем возможным предусмотреть ответственность за содействие совершению иных правонарушений, связанных с незаконной миграцией.

3. Анализ проводимых плановых проверочных мероприятий, связанных с соблюдением миграционного законодательства в отношении объектов экономической и социальной инфраструктуры, показывает, что согласно п. 12 ст. 9 ФЗ от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» о проведении плановой проверки юридическое лицо, индивидуальный предприниматель уведомляется не позднее чем за три рабочих дня до начала. Как показывает практика, данные проверки неэффективны, так как работодатели, зная о дате и времени проверки, принимают меры, чтобы на рабочих местах были только лица, не имеющие нарушений миграционного законодательства.

В связи с этим целесообразно внести изменения в действующее законодательство РФ в части проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на предмет выявления фактов нарушений миграционного законодательства без предварительного уведомления о предстоящих проверочных мероприятиях.

4. В служебной деятельности сотрудники подразделения по вопросам миграции МВД России руководствуются ст. 19.7 КоАП РФ. В рамках административного производства у лиц запрашиваются документы и сведения, необходимые для разрешения дел об административных правонарушениях. Однако санкция данной статьи в настоящее время (наложение административного штрафа на граждан до трехсот рублей, на должностных лиц до пятисот рублей, на юридических лиц до пяти тысяч рублей) носит малозначительный характер и является средством ухода от более серьезных видов правонарушений. На основании изложенного необходимо дополнить статью в КоАП РФ «Непредставление сведений (информации) в федеральный орган исполнительной власти в сфере миграции», санкция которой будет предусматривать наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до четырех тысяч рублей, на должностных лиц – от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей, на юридических лиц – от четырехсот тысяч до пятисот тысяч рублей.

5. Важнейшим направлением эффективной деятельности МВД России в сфере миграции является не только надлежащее выполнение разносторонних функций в соответствии с наделенными полномочиями и компетенцией, но и успешное осуществление внутреннего взаимодействия между подразделениями, а также внешнего, связанного с другими государственными органами правоохранительной направленности. Подразделения по вопросам миграции МВД России в установленном порядке осуществляют взаимодействие по вопросам своей деятельности с органами, организациями, подразделениями системы МВД России, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, государственными органами субъекта РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями, организациями. В процессе реализации своих функций и полномочий подразделения по вопросам миграции МВД России осуществляют взаимодействие с Министерством юстиции РФ. Главным

требованиями взаимодействия ГУ МВД России по вопросам миграции и Минюста России выступает обмен информацией между структурами ФСИН и ГУ МВД России по вопросам миграции, а также организация оформления документов на иностранных лиц и лиц без гражданства, подлежащих освобождению из мест лишения свободы. Особенное значение имеет взаимодействие ГУ МВД России по вопросам миграции и ФССП Минюста РФ. Данные органы организуют на постоянной основе обмен информацией, реализуют взаимодействие и осуществление совместных мероприятий в целях эффективного решения возложенных задач, устанавливают порядок обмена информацией, в том числе, информационного содействия в розыске должников в сфере миграции. Взаимодействие с ФССП РФ выступает одним из приоритетных направлений межведомственного взаимодействия, эффективность которого напрямую зависит от результативности деятельности каждого правоохранительного органа. Подразделения по вопросам миграции МВД России осуществляют также взаимодействие с органами прокуратуры и судебными органами. Органы прокуратуры в ходе проведения проверок выявляют факты нарушения миграционного законодательства. Органами прокуратуры ежегодно организуются и проводятся проверки на крупных объектах строительства, оптовой торговли, сельхозпроизводства, транспорта и жилищно-коммунального хозяйства. В ходе проводимых проверок зачастую выявляются факты незаконного привлечения и использования иностранной рабочей силы. Суды рассматривают дела об административных правонарушениях, совершенных иностранными гражданами, и выносят по ним решение.

Считаем, что реализация обозначенных нами предложений по совершенствованию действующего законодательства может повысить эффективность правового регулирования организации и деятельности подразделений по вопросам миграции МВД России при осуществлении своих полномочий.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ИНЫЕ ОФИЦИАЛЬНЫЕ АКТЫ

1. Декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. - Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>
2. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18 декабря 1990 г. - Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>
3. Конвенция ООН о сокращении без гражданства от 30 августа 1961 г. - Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>
4. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Российская газета. - 1993. - 25 декабря.
5. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Российская газета. - 2001. - 30 декабря.
6. Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Российская газета. - 1996. - 27 июня.
7. Федеральный закон «О полиции» от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Российская газета. - 2011. - 15 февраля.
8. Федеральный закон «О безопасности» от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ // Российская газета. - 2010. - 30 декабря.
9. Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2008. - № 39. - Ст. 2238.
10. Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2006. - № 18. - Ст. 4655.

11. Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 21 июня 2002 г. № 115-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 17. - Ст. 1126.
12. Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 16. - Ст. 2345.
13. Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ // Российская газета. - 1996. - 28 августа.
14. Федеральный закон «О вынужденных переселенцах» от 19 февраля 1993 г. // Российская газета. - 1993. - 26 февраля.
15. Федеральный закон «О беженцах» от 19 февраля 1993 г. // Российская газета. - 1993. - 26 февраля.
16. Указ Президента РФ «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» от 05 апреля 2016 г. № 156 // Собрание законодательства РФ. - 2016. - № 10. - Ст. 1452.
17. Указ Президента РФ «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» от 13 октября 2004 г. № 1313 // Собрание законодательства РФ. - 2004. - № 29. - Ст. 3564.
18. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ 18 июня 2012 г.) // Собрание законодательства РФ. - 2012. - № 17. - Ст. 3364.
19. Приказ МВД России от 27 апреля 2016 г. № 214 «Об утверждении Типового положения о подразделении по вопросам миграции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне». - Режим доступа: <http://base.garant.ru>
20. Приказ МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел РФ» // Российская газета. - 2016. - 28 апреля.

21. Приказ ФМС России от 31 июля 2015 г. № 367, МВД России № 807 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной миграционной службой, ее территориальными органами и органами внутренних дел РФ государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ и трудовой деятельностью иностранных работников» // Российская газета. - 2015. - 10 августа.

22. Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» // Российская газета. - 2012. - 31 декабря.

23. Приказ ГУ МВД России по Челябинской области от 07 июля 2016 г. № 532 «Об утверждении Положения об Управлении по вопросам миграции ГУ МВД России по Челябинской области». - Режим доступа: <https://74.mvd.ru/>

II КНИГИ И МОНОГРАФИИ, УЧЕБНИКИ, УЧЕБНЫЕ ПОСОБИЯ

24. Аврутин, Ю.Е. К вопросу о понятиях и дефинициях в административно-правовой теории и практике / Ю.Е. Аврутин // Административное право и процесс. - 2013. - № 9. - С. 4 - 8.

25. Балашова, Т.Н. Конституционно-правовое регулирование миграции в современной России: проблемы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук / Т.Н. Балашова. - Пенза, 2010. - 463 с.

26. Бахрах, Д.Н. Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах. - М.: Норма, 2014. - 816 с.

27. Будалин, Е.П. Миграция: проблемы правового регулирования / Е.П. Будалин // Теория и практика общественного развития. - 2015. - № 11. - С. 46 - 51.

28. Вельский, И.Н. Правовые и организационные основы взаимодействия органов внутренних дел с внутренними войсками в охране общественного порядка: дис. ... канд. юрид. наук / И.Н. Вельский. - СПб., 2002. - 209 с.

29. Веретенникова, О.Н. Административно-правовое регулирование внешней миграции в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / О.Н. Веретенникова. - Екатеринбург, 2009. - 207 с.

30. Жеребцов, А.Н., Малышев, Е.А. Современные организационные и административно-правовые проблемы государственного управления миграцией населения / А.Н. Жеребцов, Е.А. Малышев // Общество и право. - 2017. - № 2(60). - С. 29 - 36.

31. Жеребцов, А.Н. Концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации (комплексный анализ теории и практики): автореферат дис. ... д-ра юрид. наук / А.Н. Жеребцов. - Москва, 2009. - 302 с.

32. Карягина, А.В. Проблемы эффективности регламентации уголовно-правовой ответственности за незаконную миграцию в России / А.В. Карягина // Журнал российского права. - 2016. - № 2. - С. 42 - 47.

33. Космина, И.А. Теоретико-правовые аспекты взаимодействия исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления // И.А. Космина // Законность. - 2014. - № 5. - С. 74 - 79.

34. Лампадова, С.С. О соотношении отдельных норм права при осуществлении территориальными органами МВД России государственного контроля в сфере миграции / С.С. Лампадова // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. - 2017. - № 3(75). - С. 44 - 49.

35. Лялякин, Ю.А. К вопросу о сущности и содержании взаимодействия подразделений МВД России в сфере реализации государственной миграционной политики и обеспечения миграционной

безопасности / Ю.А. Лялякин // Труды Академии управления МВД России. – 2016. - № 3(39). - С. 119 - 126.

36. Малышев, Е.А. Миграция как объект правового регулирования: сущность, определение, классификация / Е.А. Малышев // Современная наука. - 2016. - № 4. - С. 77 - 84.

37. Минакова, К.В. Современное состояние миграционного законодательства РФ / К.В. Минакова // Научный форум: Юриспруденция, история, социология, политология и философия: сб. ст. по материалам IX междунар. науч.-практ. конф. - № 7(9). - М.: Изд. МЦНО, 2017. - С. 63 - 69.

38. Муленко, Н.В. Реализация Концепции миграционной политики в целях обеспечения безопасности государства / Н.В. Муленко // Наука. Теория. Практика. - 2015. - № 2. - С. 18 - 25.

39. Петракова, Л.В. Некоторые особенности внутреннего взаимодействия правоохранительных органов / Л.В. Петракова // Правоохранительная деятельность. - 2017. - № 5. - С. 19 - 28.

40. Печников, Н.П. Правоохранительные органы: учебник / Н.П. Печников. - М.: Юрайт, 2016. - 523 с.

41. Плотников, Р.В. Миграционные правоотношения: юридический аспекты / Р.В. Плотников // Вестник ЮУрГУ. - 2014. - № 20. - С. 35 - 40.

42. Плюгина, И.В. Ответственность за нарушение миграционного законодательства: правовые проблемы и пути их преодоления / И.В. Плюгина // Журнал российского права. - 2016. - № 4. - С. 78 - 83.

43. Покрищук, Д.В. Реализация миграционного законодательства Российской Федерации на современном этапе / Д.В. Покрищук // Современная наука. - 2016. - № 4. - С. 88 - 94.

44. Попов, Л.Л. Административное право России: учебник / Л.Л. Попов. - М.: Норма, 2015. - 752 с.

45. Россинский, Б.В. Административные правонарушения: энциклопедический словарь / Б.В. Россинский. - М.: Норма, 2012. - 367 с.

46. Сюнчалиева, О.Т. Миграционные правоотношения: понятие, структура, субъекты и модели / О.Т. Сюнчалиева // Альманах современной науки и образования. - 2015. - № 2. - С. 86 - 91.

47. Чимбирь, В.Б. Педагогическое взаимодействие в управлении персоналом организации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.Б. Чимбирь. - Пятигорск, 2005. - 200 с.

III ПОСТАНОВЛЕНИЯ ВЫСШИХ СУДЕБНЫХ ИНСТАНЦИЙ И МАТЕРИАЛЫ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

48. Приговор Калужского районного суда Калужской области от 08 сентября 2017 г. по делу № 1-703/2017. - Режим доступа: <http://sudact.ru/>

49. Приговор Калининского районного суда г. Челябинска от 28 июля 2017 г. по делу № 1-438/2017. - Режим доступа: <http://sudact.ru/>

50. Приговор Коркинского городского суда Челябинской области от 06 марта 2016 г. по делу № 1-66/2016. - Режим доступа: <http://sudact.ru/>

IV ИНТЕРНЕТ-ИСТОЧНИКИ

51. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. - Режим доступа: <http://www.gks.ru/>

52. Официальный сайт ГУ МВД России по Челябинской области. - Режим доступа: <https://74.mvd.ru/>

53. Официальный сайт Московской городской Думы. - Режим доступа: <https://duma.mos.ru/ru/>

54. Доклад Президента Российской Федерации В.В. Путина 09 марта 2017 г. на расширенном заседании Коллегии МВД РФ // Официальный сайт МВД России. - Режим доступа: <http://www.mvd.ru/> <https://mvd.pf/>