

ПРАВО

УДК 34.037

DOI: 10.21779/2500-1930-2021-36-1-51–58

В.Т. Азизова, А.М. Гаджиева, М.С. Испагиева

Реализация миграционной политики как одно из направлений деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации

Дагестанский государственный университет; Россия, 367000,
г. Махачкала, ул. М. Гаджиева, 43а; vik_aziz@mail.ru, aminaga00@mail.ru,
kaftgp@mail.ru

Актуальность исследованной в данной статье проблематики обусловлена важностью проводимой в Российской Федерации миграционной политики в связи с обеспечением государственной, общественной и экологической безопасности государства.

Статья посвящена исследованию проблемных аспектов реализации миграционной политики как одного из направлений деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации. В ней проанализированы статистические данные, отражающие базовые результаты деятельности Главного управления по вопросам миграции, выявлены проблемы организации деятельности органов внутренних дел в данной сфере, разработаны и предложены меры по устранению недостатков. Основным выводом является тезис о том, что причиной возникновения проблем в деятельности органов внутренних дел по реализации миграционной политики можно считать несовершенное российское законодательство, регулирующее правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства.

Устранение имеющихся пробелов и противоречий права позволит сделать более «прозрачным» правовой статус иностранцев и апатридов, а также усовершенствовать деятельность служб и подразделений Главного управления по вопросам миграции

Ключевые слова: *миграционная политика, органы внутренних дел, гражданство, иммиграционный контроль.*

Одним из существенных направлений деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации является проведение миграционной политики. В соответствии с Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 [2] важнейшим событием является упразднение Федеральной миграционной службы, передача ее функций и полномочий такому органу, как Главное управление по вопросам миграции в структуре Министерства внутренних дел.

Для реализации миграционной политики необходимо совершенствование ее механизмов, а также повышение эффективности правоприменительной практики.

В целях успешной реализации миграционной политики Министерством внутренних дел Российской Федерации были активизированы усилия по совершенствованию государственной политики и нормативного правового регулирования в сфере миграции. Разработаны и приняты федеральные законы от 3 июля 2019 г. № 165-ФЗ «О внесении изменения в статью 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», от 18 июля 2019 г. № 188-ФЗ «О внесении изменений в статью 6 Федераль-

ного закона «О гражданстве Российской Федерации», от 2 августа 2019 г. № 257-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в части упрощения порядка предоставления некоторым категориям иностранных граждан и лиц без гражданства разрешения на временное проживание и вида на жительство», от 2 августа 2019 г. № 258-ФЗ «О внесении изменения в статью 333.28 части второй Налогового кодекса Российской Федерации». Инициировано издание 11 актов Президента Российской Федерации, подготовлено 64 акта Правительства Российской Федерации, разработан 41 ведомственный приказ, регулирующий различные вопросы в сфере государственной миграционной политики [4, с. 34].

По состоянию на 1 января 2020 года в Российской Федерации находилось 10,5 млн (+8,4 %) иностранных граждан. В их числе граждан Узбекистана – 18,4 %, Украины – 15,5 %, Таджикистана – 11,2 %, государств – членов ЕС – 7 %, Китая – 5,3 %. На фоне роста миграции из Китая (+218 тыс. чел.), Таджикистана (+108,5 тыс. чел.) и Узбекистана (+106,4 тыс. чел.) произошел отток мигрантов из Украины (–228 тыс. чел.), Молдавии (–48,1 тыс. чел.) и Армении (–9,9 тыс. чел.) [8, с. 56].

Численность беженцев, состоящих на учете в территориальных органах МВД России, сократилась до 487 человек (–14,9 %). Количество лиц, которым предоставлено временное убежище, снизилось на 45,4 % (41,9 тыс. чел.). При этом численность иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих действующий вид на жительство, уменьшилась на 0,7 % (626,5 тыс. чел.), а количество выданных видов на жительство достигло 218,3 тысяч. Число лиц, принятых в гражданство Российской Федерации, увеличилось на 84,8 % (497,8 тыс. чел.). На территории Российской Федерации временно проживало 419 тыс. (–18,2 %) иностранных граждан. Наибольшая доля иностранных граждан данной категории состояла на миграционном учете в Московской области (12,3 %), г. Москве (7,2 %), г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области (7,1 %), Краснодарском крае (5,1 %).

Главным управлением по делам миграции осуществляется ряд услуг в рамках реализации миграционной политики. Наиболее массовыми являлись услуги по осуществлению миграционного учета иностранных граждан – 36,1 млн или 49,7 % от общего количества оказанных услуг, а также по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту их жительства или пребывания – 20,6 млн или 28,3 %. Для осуществления трудовой деятельности оформлено 506,5 тыс. (–0,4 %) приглашений на въезд в Российскую Федерацию, в том числе 46,3 тыс. – в рамках установленной квоты на выдачу иностранным гражданам, прибывающим в страну по визе, что составляет 32,1 % от квоты (144,6 тыс.). В форме электронного документа оформлено 415,6 тыс. приглашений. Реализация данной процедуры позволяет исключить возможность подделки приглашений, поскольку информация о них передается в консульские учреждения и дипломатические представительства Российской Федерации в режиме реального времени [7, с. 625].

Сотрудниками территориальных органов МВД России проведено 151,6 тыс. проверок соблюдения должностными лицами и гражданами Правил регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту жительства и по месту пребывания [5, с. 92]. По результатам составлено свыше 1,3 млн протоколов об административных правонарушениях, из них сотрудниками подразделений по вопросам миграции – 961,4 тыс. протоколов. Ввиду установления фактов фиктивной регистрации с регистрационного учета снято 16,3 тыс. человек. Проведено более 421,3 тыс. мероприятий по выявлению нарушений миграционного законодательства. По фактам совершения админи-

стративных правонарушений в сфере миграции (ст. 18.8–18.13, 18.15–18.20 КоАП РФ) составлено 906,3 тыс. протоколов. Произведено 16,5 млн снятий с миграционного учета, в том числе 601,6 тыс. (рост в 8,8 раза) – в связи с установлением фактов фиктивной постановки на учет. В административном порядке из Российской Федерации выдворено 68,9 тыс. (+4,2 %) иностранных граждан, в том числе 23,4 тыс. – в форме принудительного перемещения через государственную границу. Принято 6,8 тыс. решений о депортации, основная масса из которых (80,2 %, т. е. – 13,6 %) – по материалам Минюста России о нежелательности пребывания (проживания). Из страны депортировано 5,5 тыс. иностранных граждан.

Дактилоскопическая регистрация осуществлена в отношении 2,4 млн лиц (+1,3 %), в числе которых иностранные граждане составляют 2,2 млн человек. В результате проведения оперативных проверок по отпечаткам пальцев рук установлено 6,5 тыс. лиц, находящихся на территории Российской Федерации с нарушением федерального законодательства. Количество преступлений, совершенных на территории Российской Федерации иностранными гражданами и лицами без гражданства, сократилось на 9,5 % (34,9 тыс.), из них 88,8 % приходится на долю граждан государств – участников СНГ (31 тыс.; –9,7 %). В отношении иностранцев и апатридов совершено 16,8 тыс. преступных деяний.

Повышенное внимание уделено противодействию незаконной миграции [9, с. 35]. В 2020 году зарегистрировано 963 (–4,4 %) преступлений, связанных с организацией незаконной миграции (ст. 322.1 УК РФ), в том числе 41 359 противоправных деяний, совершенных организованной группой либо в целях совершения преступлений на территории Российской Федерации (часть 2 ст. 322.1 УК РФ). Выявлено 896 лиц, совершивших преступления данной категории.

Во взаимодействии с компетентными органами государств – членов ОДКБ (Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан) проведена комплексная оперативно-профилактическая операция «Нелегал», направленная на противодействие незаконной миграции граждан третьих по отношению к государствам – членам ОДКБ стран и пресечению преступной деятельности организованных групп и преступных сообществ с международными и межрегиональными связями, занимающихся организацией незаконной миграции и торговлей людьми [6, с. 32]. В результате выявлено более 117 тыс. нарушений миграционного законодательства. Выдворено в административном порядке и депортировано за пределы Российской Федерации 18,9 тыс. иностранных граждан. Возбуждено около 6,7 тыс. уголовных дел, связанных с организацией незаконной миграции (ст. 322.1, 322.2, 322.3 УК РФ), 3,1 тыс. уголовных дел – по иным преступлениям. Выявлено 1,3 тыс. лиц, находящихся в розыске.

В рамках реализации миграционной политики в России реализуется Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, которая реализована в 76 субъектах Федерации в 8 федеральных округах. От лиц, желающих переселиться в РФ в рамках госпрограммы «Соотечественники», принято 65,2 тыс. заявлений об участии в госпрограмме, в том числе более 33,6 тыс. заявлений (51,6 % от общего количества) – в уполномоченных органах за рубежом.

В территориальных органах МВД России оформлено 26,9 тыс. свидетельство участников госпрограммы «Соотечественники». На учет поставлено 108,5 тыс. переселившихся участников госпрограммы «Соотечественники» и членов их семей. Всего с начала реализации госпрограммы «Соотечественники» в Российскую Федерацию переселилось и поставлено на учет в территориальных органах МВД РФ 919,7 тыс. ее

участников и членов их семей. В числе переселившихся – граждане Украины (11,7 %), Казахстана (36,1 %), Таджикистана (17,7 %) и Армении (10,2 %). В их числе лица трудоспособного возраста составляют 72,1 %, дети – 23,6 %. В рамках совершенствования нормативной базы госпрограммы «Соотечественники» подготовлено и издано распоряжение Правительства Российской Федерации от 04.12.2019 № 2917-р об утверждении плана мероприятий по реализации государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на 2020–2022 годы. Бюджетам 76 субъектов Российской Федерации предоставлены субсидии из федерального бюджета на поддержку реализации мероприятий, предусмотренных региональными программами переселения, включенными в госпрограмму «Соотечественники» [3, с. 170].

Участникам госпрограммы «Соотечественники» и членам их семей территориальными органами МВД России по субъектам Российской Федерации, реализующим соответствующие региональные программы переселения, предоставлялись государственные гарантии (выплачивались пособия на обустройство, пособия при отсутствии дохода от трудовой, предпринимательской и иной не запрещенной законодательством Российской Федерации деятельности, осуществлялись компенсации расходов на проезд к будущему месту проживания, на уплату государственной пошлины за оформление документов, определяющих правовой статус переселенцев на территории Российской Федерации). Разработаны указы Президента Российской Федерации: от 6 февраля 2019 г. № 38 «О внесении изменений в состав Межведомственной комиссии по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом», утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 11.07.2013 № 621»; от 24.01.2020 № 61 «Об утверждении состава Межведомственной комиссии по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации».

Вопросы гражданства в рамках миграционной политики являются основополагающими в механизме государственного управления, так как оказывают большое влияние на безопасность и развитие страны в целом. Следует отметить, что Главное управление сталкивается с большим количеством проблем в ходе своей работы. Это связано в первую очередь с несовершенной законодательной базой в данной сфере.

Самым распространенным способом получения гражданства Российской Федерации является заключение фиктивного брака с гражданкой или гражданином Российской Федерации. Заключение брака с человеком, имеющим гражданство данной страны, дает право получить российское гражданство в упрощенном порядке. Получение таким образом российского гражданства имеет ряд преимуществ. Прежде всего в Федеральном законе от 31 мая 2002 г. № 62 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» [1] сокращен срок рассмотрения заявления о получении гражданства. Срок пребывания в браке для граждан бывшего СССР до подачи соответствующего заявления составляет три года (п. 2 ст. 14 Закона о гражданстве). В рассматриваемом случае законодатель не требует постоянного проживания на территории России на протяжении пяти лет.

Органы ЗАГС также подтверждают большое количество фиктивных браков, которые используются для упрощения получения гражданства на территории Российской Федерации. На сегодняшний день в различных популярных социальных сетях можно увидеть объявления о заключении фиктивных браков с указанием стоимости, а также

сроков предоставления услуг [11, с. 108]. Несомненно, факт заключения фиктивного брака доказать довольно сложно. Чтобы это выявить, нужно много времени.

Еще одной немаловажной проблемой, с которой сталкивается Главное управление по вопросам миграции в своей деятельности, является нарушение иностранными гражданами режима пребывания на территории Российской Федерации. В ходе оперативно-профилактических работ сотрудниками иммиграционного контроля УВМ МВД был выявлен ряд нарушений со стороны иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность без разрешительных документов – патентов. Чаще всего нарушения выявляются в ходе внеплановых проверок на строительных объектах или на местных рынках, где граждан иностранных государств используют в качестве дешевой рабочей силы.

Нарушение миграционного законодательства влечет за собой серьезные последствия. Нарушителей могут привлечь к административной ответственности по ст. 322.3 УК РФ «Фиктивная постановка на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в Российской Федерации» [10, с. 111]. Статья предусматривает максимальное наказание в виде лишения свободы на срок до трех лет. За отсутствие патента граждане иностранных государств могут быть выдворены за пределы страны с запретом на въезд сроком до 5 лет.

Численность иностранных граждан, ежегодно находящихся в стране, остается стабильной на протяжении последних лет. При этом все больше мигрантов получают разрешения на временное проживание, виды на жительство, документы для осуществления трудовой деятельности. Доля нелегальных мигрантов постепенно сокращается.

Причиной возникновения вышеизложенных проблем можно считать несовершенное российское законодательство, регулирующее правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства. Устранение имеющихся пробелов и противоречий права позволит сделать более «прозрачным» правовой статус иностранцев и апатридов, а также усовершенствовать деятельность служб и подразделений Главного Управления по вопросам миграции.

Литература

1. О гражданстве Российской Федерации: Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 13.07.2020) принят Государственной Думой 19 апреля 2002 года, одобрен Советом Федерации 15 мая 2008 года // КонсультантПлюс: справочно-правовая система. – Режим доступа: доступ только из читальных залов библиотеки ДГУ.
2. О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции: Указ Президента РФ от 05.04.2016 № 156 (ред. от 15.05.2018) // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.
3. Волох В.А. Миграционная политика: новации современного времени // Общество. Доверие. Риски: Доверие к миграционным процессам. Риски нового общества; материалы Международного форума / под общ. ред. П.В. Терелянского. – М.: Государственный университет управления, 2019. – С. 166–172.
4. Загвоздкин Н.Н. Об оптимизации системы правоохранительных органов Российской Федерации и некоторых диспропорциях в ее развитии // Деятельность правоохранительных органов по обеспечению законности и правопорядка в Азиатско-Тихоокеанском регионе: проблемы и перспективы; сборник материалов Международной научно-практической конференции. – Хабаровск: Изд-во Дальневосточного юри-

дического института Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2015. – С. 33–36.

5. Комахин Б.Н., Халилов Р.М. Основные направления деятельности Главного управления по вопросам миграции МВД России при осуществлении государственной функции управления в сфере миграции населения // *Международный журнал конституционного и государственного права*. – М., 2018. – № 3. – С. 91–94.

6. Лялякин Ю.А. Деятельность МВД России по совершенствованию нормативно-правового регулирования межгосударственного сотрудничества в сфере миграции // *Правовая работа как фактор повышения эффективности деятельности органов правопорядка: проблемы и пути решения; материалы Международной научно-практической конференции: в 2 ч.* – М.: Академия управления МВД России, 2016. – С. 30–35.

7. Низаметдинов А.М., Потапенкова И.В. Совершенствование деятельности подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России по предоставлению государственных услуг в сфере миграции // *Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. Сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции / под общ. ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова*. – СПб.: Изд-во «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации», 2018. – С. 624–631.

8. Прудникова Т.А., Брунер Р.А. О мониторинге миграционной ситуации в Российской Федерации // *Современное право*. – 2020. – № 4. – С. 56–58.

9. Рыжакова Ю.Н. Актуальные вопросы развития миграционной политики в Российской Федерации // *Актуальные проблемы административного права и процесса*. – 2020. – № 3. – С. 35–37.

10. Степанов В.А. Актуальные проблемы законодательства в сфере миграции: пути решения // *Научный вестник Уральской академии государственной службы: политология, экономика, социология, право*. – 2010. – № 3. – С. 109–117.

11. Суюнчалиева О.Т. Выявление «фиктивных» браков, заключаемых с иностранными гражданами, как одно из направлений совершенствования российской миграционной политики // *Евразийский юридический журнал*. – 2020. – № 10 (149). – С. 107–109.

References

1. O grazhdanstve Rossijskoj Federacii: Federal'nyj zakon ot 31.05.2002 № 62-FZ: red. ot 13.07.2020: prinyat Gosudarstvennoj Dumoj 19 aprelya 2002 goda: odobren Sovetom Federacii 15 maya 2008 goda. – Tekst: elektronnyj // Konsul'tantPlyus: spravочно-правовая система: sajt. – Rezhim dostupa: dostup tol'ko iz chital'nyh zalov biblioteki DGU.

2. O sovershenstvovanii gosudarstvennogo upravleniya v sfere kontrolya za oborotom narkoticheskikh sredstv, psihotropnyh veshchestv i ih prekursorov i v sfere migracii: Ukaz Prezidenta RF ot 05.04.2016 № 156: red. ot 15.05.2018. – Tekst: elektronnyj // Konsul'tantPlyus: spravочно-правовая система: sajt. – Rezhim dostupa: dostup tol'ko iz chital'nyh zalov biblioteki DGU.

3. Voloh V.A. Migracionnaya politika: novacii sovremennogo vremeni // *Obshchestvo. Doverie. Riski: Doverie k migracionnym processam. Riski novogo obshchestva. Materialy Mezhdunarodnogo foruma / pod obshchej redakciej P.V. Terelyanskogo*. 2019. S. 166–172.

4. Zagvozdkin N.N. Ob optimizacii sistemy pravoohranitel'nyh organov rossijskoj federacii i nekotoryh disproportciyah v ee razvitii // *Deyatel'nost' pravoohranitel'nyh organov po obespecheniyu zakonnosti i pravoporyadka v Aziatsko-Tihookeanskom regione: problemy*

i perspektivy sbornik materialov mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii. Dal'nevostochnyj yuridicheskij institut Ministerstva vnutrennih del Rossijskoj Federacii. 2015. S. 33–36.

5. Komahin B.N., Halilov R.M. Osnovnye napravleniya deyatel'nosti Glavnogo upravleniya po voprosam migracii MVD Rossii pri osushchestvlenii gosudarstvennoj funkcii upravleniya v sfere migracii naseleniya // Mezhdunarodnyj zhurnal konstitucionnogo i gosudarstvennogo prava. 2018. № 3. S. 91–94.

6. Lyalyakin YU.A. Deyatel'nost' MVD Rossii po sovershenstvovaniyu normativno-pravovogo regulirovaniya mezhgosudarstvennogo sotrudnichestva v sfere migracii // Pravovaya rabota kak faktor povysheniya effektivnosti deyatel'nosti organov pravoporyadka: problemy i puti resheniya Materialy mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii: v 2 ch. 2016. S. 30–35.

7. Nizametdinov A.M., Potapenkova I.V. Sovershenstvovanie deyatel'nosti po-drazdelenij po voprosam migracii territorial'nyh organov MVD Rossii po predostavleniyu gosudarstvennyh uslug v sfere migracii // Aktual'nye problemy administrativnogo i administrativno-processual'nogo prava Sbornik statej po materialam ezhegodnoj vserossijskoj nauchno-prakticheskoy konferencii. Pod obshchej redakciej Yu.E. Avrutina, A.I. Kaplunova. 2018. S. 624–631.

8. Prudnikova T.A., Bruner R.A. O monitoringe migracionnoj situacii v Rossijskoj Federacii // Sovremennoe pravo. 2020. № 4. S. 56–58.

9. Ryzhakova YU.N. Aktual'nye voprosy razvitiya migracionnoj politiki v Rossijskoj Federacii // Aktual'nye problemy administrativnogo prava i processa. 2020. № 3. S. 35–37.

10. Stepanov V.A. Aktual'nye problemy zakonodatel'stva v sfere migracii: puti resheniya // Nauchnyj vestnik Ural'skoj akademii gosudarstvennoj sluzhby: politologiya, ekonomika, sociologiya, pravo. 2010. № 3. S. 109–117.

11. Suyunchalieva O.T. Vyyavlenie "fiktivnyh" brakov, zaklyuchaemyh s inostrannymi grazhdanami, kak odno iz napravlenij sovershenstvovaniya rossijskoj migracionnoj politiki // Evrazijskij yuridicheskij zhurnal. 2020. № 10 (149). S. 107–109.

Поступила в редакцию 17 января 2021 г.

UDC 34.037

DOI: 10.21779/2500-1930-2021-36-1-51–58

Implementation of Migration Policy as One of the Key Priorities for the Ministry of the Interior of the Russian Federation

V.T. Azizova, A.M. Gadzhieva, M.S. Ispagieva

Dagestan State University; Russia, 367000, Makhachkala, M. Gadzhiev st., 43a; vik_aziz@mail.ru, aminaga00@mail.ru, kaftgp@mail.ru

The relevance of the issues studied in this article is due to the importance of the migration policy in the Russian Federation in connection with ensuring State, public and environmental security.

The article studies the problematic aspects of migration policy implementation as one of the areas of activity of the Ministry of Interior Affairs of the Russian Federation. The article analyses statistical data reflecting the basic results of the Main Directorate for Migration. The problems of organizing the activities of internal affairs bodies in this area are identified. The measures aimed at overcoming some controversial aspects of activities are developed and proposed. The main conclusion is the thesis that the cause of problems in the activities of internal affairs bodies to implement migration policy is imperfection of the Russian legislation regulating the legal status of foreign citizens and apatrides. Addressing existing gaps and contradictions in the law will make the legal status of foreigners and apatrides more "transparent" and improve the services and units of the Directorate-General for Migration.

Keywords: *migration policy, internal affairs bodies, citizenship, immigration control.*

Received 17 January, 2021