

*На правах рукописи
Исх. № 43/8-3571
от 16.06.2016 г.*

Прудникова Татьяна Анатольевна

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ (СОВРЕМЕННОСТЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ)**

Специальность 12.00.14 – административное право; административный процесс

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Москва - 2016

Работа выполнена на кафедре административного права Федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя»

Научный консультант: Заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор,
Дугенец Александр Сергеевич

Официальные оппоненты: **Герасименко Юрий Васильевич**,
Заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор,
Уполномоченный по защите предпринимателей в
Омской области

Воронов Алексей Михайлович,
доктор юридических наук, профессор,
директор центра правовых основ развития государственного управления и гражданского общества Института проблем эффективного государства и гражданского общества Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

Редкоус Владимир Михайлович,
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры государственно-правовых дисциплин института правоведения АНО ВО «Международная академия бизнеса и управления»

Ведущая организация: **ФГКОУ ВО «Академия управления МВД России»**

Защита диссертации состоится «27» октября 2016 г. в 11.00 на заседании диссертационного совета Д 203.019.01, созданного на базе ФГКОУ ВО «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя», по адресу: 117997, г. Москва, ул. Академика Волгина, д.12, учебно-лекционный корпус № 2, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке университета, а также на официальном сайте ФГКОУ ВО «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя» (<http://diss.mosu.mvd.com>)

Автореферат разослан «16» июня 2016 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Ю.Ю. Кулакова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Современный мир переживает несколько глобальных проблем, затрагивающих жизненные интересы всего населения планеты и требующих для своего решения усилий всего мирового сообщества. Они связаны с противоречиями неравномерного развития мирового хозяйства, конфликтом региональных цивилизаций и т. д. От их успешного решения и зависит социальный прогресс и само существование мировой цивилизации.

В сфере социально-политических и правовых проблем глобального масштаба лежат миграционные вызовы, влияющие на все сферы деятельности и происходящие в них политические, правовые и экономические процессы. Миграция населения относится к категории естественных явлений, все миграционные процессы подчиняются универсальным законам социального развития, приобретая вместе с тем определенную специфику в зависимости от исторического времени и места. Она способствует в том числе и обогащению стран за счет привлечения трудящихся-мигрантов, влияющих на социальную сферу и экономическое развитие государств. В связи с этим регулирование миграций (внешней и внутренней) в любом государстве является одной из главных задач, отражаемых в законодательстве о миграции на современном этапе.

Миграционные процессы вплетаются в одну из важных сфер российского общества. В ней сосредоточены национальные, социальные, идеологические и иные интересы различных категорий населения. Так, на заседании Совета Безопасности Российской Федерации 31 марта 2016 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что «ситуация в сфере миграции, прежде всего нелегальной, связана с повышенными рисками и требует самого пристального внимания. Немало мигрантов в России по-прежнему находятся с превышением срока пребывания, по сути выпадают из зоны контроля со стороны правоохранительных структур»¹, а в Послании 4 декабря 2014 г. подчеркнул, что «наша цель – приобрести как можно больше равноправных партнеров – как на Западе, так и на Востоке, мы ни при каких обстоятельствах не собираемся сворачивать наши отношения с Европой, с Америкой»². Кроме того, в своих статьях, посвященных анализу проблем национальной, социальной и миграционной политики, Президент отметил: «Очевидно, что нам надо на порядок повысить качество миграционной политики государства. И мы будем решать эту задачу»³. «Потребуется «умная» миграционная политика, построенная на четких требованиях и критериях, исключая потенциальные

¹ См.: Российская газета. - 2016 г. - 1 апреля.

² См.: Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации от 4 декабря 2014 г. // Российская газета. - 2014 г. - 4 декабря.

³ См.: Путин В.В. Россия: национальный вопрос // Независимая газета. - 2012. - 23 января.

этнокультурные и другие риски. Нужно будет обеспечить миграционный приток на уровне порядка 300 тысяч человек в год. В первую очередь за счет привлечения на постоянное жительство в Россию наших соотечественников, проживающих в ближнем и дальнем зарубежье, квалифицированных иностранных специалистов, перспективной молодежи»¹.

Вместе с тем, несмотря на принимаемые меры продолжает проявляться неблагоприятная динамика нелегальной миграции. Так, в 2014–2015 гг. на территорию Российской Федерации прибыло свыше 25 млн. иностранных граждан, что в среднем, больше чем в 2012–2013 гг., однако зарегистрирован только каждый пятый иностранный гражданин и лицо без гражданства. Было принято 137 тыс. решений о выдворении мигрантов в 2014 г., а для 1,2 млн. мигрантов закрыт въезд в страну.

Особое значение для влияния на миграционные процессы оказывают события, происходящие в ассоциированном члене ЕС – Украине. В ней происходят глубинные процессы, затрагивающие политические, экономические, социальные и иные стороны общественной жизни Российской Федерации. За 2015 год отмечено наибольшее число пересечения гражданами данного государства – свыше 15 млн. человек.

В связи с негативной общественно-политической ситуацией в Сирии возрастает поток граждан, ходатайствующих о предоставлении убежища на территории России. В 2015 году в МВД России от иностранных граждан поступило 1 358 ходатайств о признании их беженцами; 151 131 заявление - о предоставлении временного убежища из 60 стран. Среди обратившихся наибольшее количество составляли граждане Украины (около 130 тыс. человек), Сирии (1,4 тыс. чел.) и др.².

Самыми актуальными для миграционной политики современного государства, в том числе и России, можно назвать вопросы трудовой миграции из-за рубежа и проблемы нелегальных мигрантов. Трудовая миграция в настоящее время стала необходимостью для ряда европейских государств (Германия, Франция), в том числе и для России. За 2015 год в Российской Федерации оформлено 214 559 бланков разрешений на работу и 1 778 201 патент, из которых 54,9 % - для работы у юридических лиц³.

Особо необходимо подчеркнуть, что в больших городах субъектов Российской Федерации трудящиеся-мигранты занимают вакантные места, где труд для российских граждан становится менее привлекательным. В данных субъек-

¹ См.: Путин В.В. Строительство справедливости. Социальная политика для России. // Комсомольская правда. – 2012. - 13 февраля.

² См.: Данные отчета по форме 1-РД за 2014–2015 гг. // URL: <http://fms.gov.ru>

³ См.: Данные отчета по форме 1-РД за 2014–2015 гг. // URL: <http://fms.gov.ru>

тах деятельность трудящихся-мигрантов является важнейшим элементом экономики, эффективное развитие которой не может существовать без этой категории населения. Указанное не может не повлиять на обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, максимальной защищенности, комфортности и благополучия населения России. Исходя из этого, эффективное регулирование миграционных процессов признано одним из политических приоритетов государства¹.

Необходимость расширения легальных каналов въезда и занятости, а также устранения административных барьеров, стимулирующих нелегальную миграцию и коррупцию, стала очевидной уже давно.

В целом новое миграционное законодательство Российской Федерации улучшило условия и процедуры регистрации временного пребывания и получения патента на работу для трудящихся-мигрантов из стран с безвизовым режимом с Россией, а миграционная политика направлена на развитие сотрудничества и создание общего рынка труда в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС), Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) и Содружества независимых государств (СНГ).

В последние годы миграционные процессы претерпели глубокие качественные изменения, прежде всего в мотивации миграционного поведения.

Неизбежен вопрос: эффективна ли государственная миграционная политика по регулированию миграционных процессов, каковы средства и пути ее совершенствования, роль миграционных служб в ее реализации, приемлем ли опыт миграционной политики ряда зарубежных государств для Российской Федерации?

Актуальность диссертационного исследования обусловлена, по нашему мнению, следующим подходом:

Во-первых, правотворческая, правоприменительная и правоохранительная практика создает условия для необходимости уточнения подхода теоретико-методологического понимания миграционных процессов и совершенствования их административно-правового регулирования. Поэтому раскрытие природы, содержания и логики миграционных процессов на стыке исторического, теоретико-правового и собственно административно-правового понимания способствует уточнению природы, сущности данного явления в современных условиях. Данный подход к пониманию сущности миграционных процессов на основе современной административно-правовой науки позволяет выработать адекватную предмету и познавательной задаче методологию.

Во-вторых, по мере накопления и усложнения задач в сфере миграции в деятельность МВД России включаются все новые направления по совершенст-

¹ См.: Данные отчета по форме 1-РД за 2014-2015 гг. // URL: <http://fms.gov.ru>

вованию борьбы с нелегальной миграцией, иммиграционного контроля и т. п. Эти же проблемы стоят и перед другими странами. Для их решения необходимо учитывать обширность территории того или иного государства, его этнокультурную разнородность, экономическую и социальную дифференцированность, особенно в условиях трансформации общества. Таким образом, для эффективного управления миграционными процессами нужна более четкая, ясная цель, позволяющая совершенствовать единую миграционную стратегию и различные тактики - конкретные программы, соответствующие специфическим особенностям конкретных государств.

В-третьих, масштабность и сложность миграционной политики не позволяют однозначно установить перечень федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих регулирование миграции в Российской Федерации. В данном процессе в той или иной мере участвует ряд федеральных органов исполнительной власти, однако большинство из них принимает участие в реализации миграционной политики, затрагивая лишь отдельные ее аспекты, что сказывается на эффективности борьбы с нелегальной миграцией и другими видами правонарушений в рассматриваемой сфере¹.

В-четвертых, говоря о зарубежном опыте регулирования миграции, следует отметить, что этот опыт противоречив, преемственность государственной политики в области миграции населения так же, как и в России, отсутствует. Опыт европейских государств в области миграционной политики неоднозначен, и в странах Евросоюза существует немало нерешенных проблем.

Однако в европейских государствах (особенно в настоящее время) имеется опыт правового регулирования миграции, защиты прав и законных интересов лиц, осуществляющих профессиональную деятельность за пределами своих государств, обеспечения национальной безопасности. Их изучение и обобщение будет способствовать совершенствованию миграционных отношений в Российской Федерации, не повторяя их ошибок.

В-пятых, недостаточно разработано правовое регулирование миграционных отношений. Так, несмотря на активное развитие в последние годы миграционного законодательства, миграционное право еще не выделилось в самостоятельную отрасль права. В современное время нормативную правовую основу для реализации миграционной политики России составляют десятки законодательных актов федерального уровня, Указов Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также международных соглашений, ведомственных нормативных актов. Однако ряд авторов считают, что сегодня нет полноценного миграционного законода-

¹ См.: Российская газета. - 2016 г. - 1 апреля.

тельства, отсутствует специализированный законодательный акт, посвященный вопросам миграционной сферы в целом, в России нет основного определяющего вектора развития миграционного законодательства¹, что не позволяет в достаточной степени обеспечить эффективность миграционной политики.

Наконец, в-шестых, явление незаконной миграции – наиболее актуальный вопрос для России и многих государств. Административно-правовое регулирование миграции осуществляется в системе национальной безопасности. Наибольшие угрозы национальной безопасности России исходят от нелегальной миграции². Противодействие нелегальной миграции – одно из важных направлений работы уполномоченных органов по вопросам миграции, которое осуществляется совместными усилиями государств. Постоянный мониторинг миграции в Россию; создание региональных центров и служб по социальной адаптации и интеграции мигрантов; создание льгот и социальных привилегий для мигрантов, которые трудятся легально; создание института уведомления о незаконном пребывании мигрантов будут способствовать снижению уровня нелегальной миграции.

Исследование проблем административно-правового регулирования миграционных процессов играет большую роль для практической деятельности органов внутренних дел, поскольку изучение их сущности влияет на обеспечение общественного порядка, национальной и общественной безопасности, политической и идеологической деятельности нашего государства.

В этом контексте актуальность административно-правового исследования проблемы регулирования миграционных процессов определяется важностью их предмета как феномена, взаимозависимого с административно-правовой практикой, а также расширением миграционной сферы, необходимой в современных социально-экономических отношениях, связанных с совершенствованием в Российской Федерации полновесной, оптимально разграниченной административно-правовой системы регулирования миграционных процессов. Совершенствование и функционирование данной системы – важная задача, решение которой способствует выработке административно-правовых форм и методов, которые бы признавали и обеспечивали защиту прав и свобод органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц и иных, участвующих в миграционных процессах, направленных на разрешение спорных ситуаций в целях эффективной реализации государственной миграционной политики.

¹ См.: [URL: www.moluch.ru](http://www.moluch.ru)

² См.: Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1. Ст. 212. [URL: www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)

Анализируя проблемы в сфере миграционных отношений, следует отметить, что миграционное право, как специальная научная дисциплина эволюционирует. В современных условиях оформляются институционально-функциональные свойства миграционных процессов, что позволяет рассматривать миграцию с точки зрения ее значения в системе административно-правовых отношений. Однако ряд вопросов, связанных с сущностью миграционных процессов, а также форм и методов их административно-правового регулирования, являются недостаточно исследованными, что порождает необходимость их рассмотрения, в том числе в рамках самостоятельного диссертационного исследования.

Все вышеизложенное свидетельствует о том, что происходящие процессы в сфере миграции в современном российском обществе определяют общественную потребность и необходимость в разработке целостной концепции административно-правового регулирования миграционных процессов и внесения в деятельность уполномоченных органов в сфере миграции конкретных предложений по их дальнейшему совершенствованию. Именно такая предопределенность постановки проблемы обусловила актуальность, методологию и направленность настоящего диссертационного исследования. Это также подтверждается заявкой от 20 августа 2012 г. о научной разработке и исследовании данных вопросов.

Объектом исследования являются, во-первых, общественные отношения в сфере миграции и миграционные процессы как форма социальных и исторических процессов. Во-вторых, объектом исследования является методология права, поскольку только в свете теории административного права миграционные процессы обретают значение эмпирического факта. В-третьих, объектом исследования выступают условия и факторы, связанные становлением, эволюционированием и перспективами административно-правового регулирования миграционных процессов.

Предмет исследования составляет, во-первых, понятийный аппарат, при помощи которого раскрывается сущность миграционных процессов, определяется их функциональная направленность, выявляются динамика возникновения, развития и перспективы административно-правового регулирования миграционных процессов. Во-вторых, предмет исследования составляют институты государственного управления Российской Федерации и ряда зарубежных государств, деятельность которых непосредственно связана с административно-правовым регулированием миграционных процессов как с точки зрения их возникновения, имеющейся зарубежной практики, так и с точки зрения уточнения административно-правовых механизмов регулирования в данной сфере.

Рассмотрение указанных предметов предопределило **цель** исследования – как раскрытие таких теоретических и административно-правовых оснований выражения свойств и характеристик миграционных процессов, которые позволят не только уточнить, но в отдельных аспектах выработать представление об этом явлении, а также обозначить методы и средства их совершенствования. Данный подход к основной цели исследования – и это необходимо подчеркнуть – имеет обособленные, но взаимосвязанные элементы: во-первых, он показывает его теоретико-методологический характер; во-вторых, свидетельствует, что анализу подвергаются аспекты общественных отношений административного характера в рассматриваемой сфере. Потребность реализации цели важна, так как она объединяет вокруг себя общественные отношения, рассматриваемые в ряде юридических дисциплин (теории государства и права, административного права, международного права, европейского права, конституционного права, муниципального права, гражданского права и др.).

Многоаспектный анализ административно-правового регулирования миграционных процессов при акцентировании внимания уникален, так как положительный опыт административно-правового исследования позволит решить ряд научных и научно-исследовательских задач. Одна из них – рассмотрение вопросов административно-правового регулирования миграционных процессов на основе логической связи различных изложений предмета – теоретико-правовой и административно-правовой. Для реализации цели предполагается решить следующие **задачи**:

- выявить существующие в отечественном и праве ряде зарубежных стран концептуальные подходы к пониманию миграционных процессов и рассмотреть эволюцию представлений о теории и практике административно-правового регулирования миграционных процессов в отечественной и зарубежной политико-правовой мысли;

- дать теоретико-правовую характеристику сущности и содержания миграционных процессов в Российской Федерации и ряде зарубежных государств, раскрыть их место в системе социальных процессов;

- обосновать необходимость выделения миграционной функции российского государства как самостоятельной функции управления, определение ее места в системе функций органов исполнительной власти;

- раскрыть характеристику миграционных процессов как с точки зрения их сущности и содержания, так и с точки зрения формы и логики;

- выявить особенности правового регулирования миграционных процессов в ряде зарубежных государств и Российской Федерации и на их основе выработать конкретные предложения по его совершенствованию;

– определить правовые и институциональные аспекты опыта регулирования миграционных процессов и становления развития уполномоченных органов по вопросам миграции в ряде зарубежных государств и применимость данного опыта для Российской Федерации;

– выявить нормативно-организационные особенности закрепления административно-правового статуса уполномоченных органов по вопросам миграции в Российской Федерации и ряде зарубежных государств в системе государства, институтов гражданского общества и ответственности;

– разработать научно-практические предложения и рекомендации совершенствования административно-правового регулирования деятельности МВД России;

– разработать концепцию Федеральных законов «Об иммиграционном контроле» и «Миграционного кодекса».

При осуществлении поставленных задач предполагалось привлечение адекватных им **методологии и методики исследования**. Прежде всего, были использованы основополагающие идеи, общепризнанные принципы и методы комплексного анализа, определяющие условия исторического и юридического подхода. Во-первых, это означает направление исследования на определенных его этапах на новый уровень, когда особенности миграционных процессов приобретает предметный характер.

Во-вторых, чтобы понять концептуальные основы миграционных процессов, вначале их нужно рассматривать в обособленном виде, независимо от различных связей и влияний, их опыта, т. е. в абстракции. Именно такой подход представления миграционных процессов позволит затем понять их связи и опосредования, решить, как теоретические, так и прикладные проблемы. Применение метода системного анализа как ключа к исследованию каждого структурного элемента миграционных процессов позволило оценить их состояние и обеспечить конкретность исследования.

В-третьих, применялся соответствующий указанной методологии язык, целью которого было осмысление и понятие сущности миграционных процессов в их абстрактном выражении.

В-четвертых, в суть раскрытия миграционных процессов был положен диалектический метод, использование которого позволило:

– показать природу, сущность административно-правового регулирования миграционных процессов в предельной глубине средствами самого мышления, т. е., раскрывая их изнутри;

– в качестве инструментария использовать методы формально-логического и формально-юридического анализа законодательства и выявления его несовершенства по вопросам миграции.

Следует отметить, что уточнение методологии и методики исследования административно-правового регулирования миграционных процессов – важный и очевидный шаг для уяснения их свойств, проявляющихся в социально-экономических отношениях в государстве. При этом ставится проблема связи регулирования миграционных процессов с развитием правовых форм государственной жизни, что открывает новые возможности для рассмотрения различных междисциплинарных проблем, а также для решения задач практической направленности.

Степень разработанности темы исследования. Как показывает изучение современной юридической науки и практики, системно проблема административно-правового регулирования миграционных процессов в Российской Федерации в таком виде не ставилась, хотя необходимо отметить, что инструментарий для данного исследования в научной мысли накоплен.

Диссертантом изучены идеи, сформулированные в трудах классиков политико-правовой мысли по свободе передвижения, воззрения наиболее авторитетных ученых конца XIX – XX столетий: Р. Арона, М. Вебера, К. Коссио и др.; работы многих ученых, в частности Н.Н. Алексеева, А.И. Герцена, В.М. Гессена, А.Д. Градовского, И.А. Ильина, Н.М. Коркунова, П.И. Новгородцева, Л.И. Петражицкого, Б.Н. Чичерина, Г.Ф. Шершеневича и др.

Теоретическую основу диссертации составляют работы ученых российского государства и зарубежных стран, имеющих различные взгляды на обозначенную темой исследования проблематику.

В ходе работы над диссертационным исследованием были изучены различные подходы, идеи и выводы, отраженные в работах Ю.Е. Аврутина, Ю.В. Анохина, Н.Н. Арзамаскина, В.М. Баранова, М.Ю. Барщевского, А.В. Быкова, А.М. Воронова, Н.В. Витрука, Н.А. Власенко, К.К. Гасанова, Ю.В. Герасименко, А.Н. Гогунского, И.В. Гончарова, Б.М. Гонгалло, А.К. Голиченкова, В.Ю. Голубовского, В.В. Гущина, И.Н. Глебова, В.В. Денисенко, А.С. Дугенца, В.В. Еремяна, А.Г. Елагина, О.Н. Зайцева, А.Б. Зеленцова, М.Ю. Зеленкова, И.Н. Зубова, С.М. Зырянова, А.В. Зубача, А.А. Иванова, Л.В. Ивановой, В.М. Исакова, И.Б. Кардашовой, Е.Ю. Киреевой, А.Д. Керимова, А.А. Клишаса, Л.М. Колодкина, С.А. Комарова, А.М. Кононова, М.В. Костенникова, В.А. Кудина, А.В. Куракина, В.В. Лазарева, С.П. Ломтева, Ю.А. Лялякина, В.Д. Мазаева, С.С. Маиляна, В.П. Малахова, Г.В. Мальцева, Н.И. Матузова, А.В. Малько, Н.П. Маюрова, Г.Б. Мирзоева, И.М. Мацкевича, М.Р. Мельника, А.Н. Мещерякова, Н.В. Михайловой, В.А. Милехина, Ф.Г. Мышко, Н.П. Мышляева, А.Ф. Ноздрачева, А.Г. Николаева, В.С. Обидина, В.В. Оксамытного, В.В. Остроухова, Н.Б. Пастуховой, Л.Л. Попова, Н.Ф. Поповой, В.М. Редкоуса, Б.В. Российского, В.Е. Сафонова, И.Н. Сенякина, П.П. Серкова, А.В. Семенистого,

С.А. Сойникова, Ю.П. Соловей, С.А. Старостина, Ю.В. Степаненко, Ю.Н. Старилова, А.И. Стахова, И.И. Сыдорука, В.Г. Татаряна, Н.Н. Тарасова, А.А. Тедеева, К.Б. Толкачева, Ю.А. Тихомирова, В.Н. Фадеева, А.Г. Хабибулина, Е.Н. Хазова, С.Д. Хазанова, Т.Я. Хабриевой, Н.Ю. Хаманевой, О.В. Химичевой, И.О. Хлестовой, А.Г. Чепурного, Н.А. Чертовой, С.М. Шахрая, Н.А. Шевелевой, А.П. Шергина, Ю.А. Шульженко, А.С. Усковой, В.Ю. Ухова, Б.С. Эбзеева, Н.Д. Эриашвилли, А.А. Фатьянова, В.А. Юсупова, А.Ю. Якимова и др.

Отметим также значение разработок исследования прав и свобод человека и гражданина, в том числе на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в работах Л.Ф. Абзаловой, И.Н. Барцица, Н.А. Богдановой, Г.Е. Витковского, В.А. Волоха, О.Д. Воробьевой, Г.Г. Гольдина, Н.А. Дунайло, И.С. Ереминой, Ж.А. Зайончковской, А.В. Земсковой, Н.Н. Зинченко, И.М. Зраевой, В.А. Коробеева, О.Е. Кирилловой, Н.А. Лимоновой, Е.А. Лукашевой, Н.Я. Лыгина, С.Е. Метелева, С.В. Михеевой, Е.А. Никифоровой, О.В. Ростовшиковой, В.Д. Самойлова, Е.А. Соловьевой, А.А. Солоненко, Э.В. Суслина, М.Л. Тюркина и др.

Большой вклад в изучение проблем защиты прав и свобод человека и гражданина внесли ученые ряда зарубежных государств Г.С. Гудвин-Гилл, Д. Крисп, Ф. Либо, Р. Фишер и др.

В настоящее время каждая сколько-нибудь значительная разработка в различных отраслях права связана с правами и свободами человека и гражданина, в частности на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства и миграционными процессами. Накопленный опыт в данной области может быть использован, но он требует переосмысления, анализа с учетом условий современного этапа развития России, новых тенденций в развитии государственного управления, возможностей государства в административно-правовом регулировании миграционных процессов.

Тем не менее, не умаляя достигнутого, отметим, что среди научных трудов нет монографических исследований, посвященных комплексному анализу проблемы административно-правового регулирования миграционных процессов в Российской Федерации в современных условиях, а значительные перемены во всех сферах жизни указанных государств еще не дают основания для научно обоснованной оценки степени и характера их текущего и перспективного влияния на регулирование миграционных процессов.

Понятие, принципы и формы деятельности различных субъектов в сфере миграции, как показывает изучение практики, пока недостаточно исследованы с теоретико-правовых и административно-правовых позиций, что не позволяет выработать действенные механизмы совершенствования законодательства, а современные нормы и нормативные правовые акты во многом нуждаются в обос-

новании с позиций современных реалий. В связи с этим подготовленное автором диссертационное исследование претендует на восполнение указанного пробела посредством теории административного права.

Эмпирической базой исследования являются общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры, национальное законодательство, социологические исследования, судебная и правоохранительная практика, доклады, выступления, специальная и юридическая литература.

Научная новизна работы заключается в том, что ее результатом явилась научно-квалификационное исследование, посвященное изучению содержания, основных направлений совершенствования, теоретико-методологических и практических проблем административно-правового регулирования миграционных процессов. В нем с применением системного и концептуального подходов к исследованию с различных позиций (теоретических, административно-правовых и иных) рассмотрены теоретические и прикладные проблемы административно-правовых и организационных отношений по вопросам миграции в Российской Федерации.

Исследование теоретических и современных концепций, определяющих сущность и содержание административно-правового регулирования миграционных процессов, как в теоретическом, так и в практическом аспекте, позволило автору выработать ряд положений теоретического и методологического характера, которые обозначили новые подходы к исследованию проблем и позволят в определенной степени уточнить устоявшиеся точки зрения. Эта новизна заключается в следующем:

Во-первых, аргументируется и уточняется задача эволюции методологии административного права за счет внедрения теоретико-правовых основополагающих идей и принципов. При этом ставится цель не растворить теорию в административном праве и не лишить его самостоятельности и специфичности, а в рамках рассматриваемого подхода разграничить познавательные свойства, объективно связанные с раскрытием отдельных элементов такого важного явления, как миграционные процессы. Это позволяет представить сам предмет теории административного права в большем разнообразии свойств и значений, определить систему отношений по вопросам миграции, что значительно повышает ее научный и методологический уровень.

Во-вторых, исследование сущности и природы миграционных процессов на основе понимания теории права и государства, административного права позволило раскрыть междисциплинарную правовую природу и содержание миграционных процессов в их системной взаимосвязи и динамики их развития.

В-третьих, обоснован вывод о том, что миграционные процессы являются не только предметом исследования, но и способом выражения социальной дей-

ствительности, уяснения содержания природы самого права в целом. Однако на первый план выходят не отрицательные средства и механизмы реализации права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, а внутренние механизмы организации и динамики миграционных процессов. Это содержание становится в научной работе не только итогом рассмотрения, но и основой юридического анализа.

В-четвертых, выявлены существенные отличия в организации и деятельности уполномоченных органов по вопросам миграции государств-членов Европейского Союза и МВД России, исходя из которых, аргументировано наличие ряда подходов в системе европейской модели эволюции общества – партнерской и административно-патерналистической.

В-пятых, изучено и аргументировано становление и развитие уполномоченных органов по вопросам миграции государств-членов Европейского Союза из правоохранительного органа в общественно-ориентированный, оказывающий услуги по реализации каждому права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства.

В-шестых, обосновывается необходимость внедрения качественно новых принципов и подходов в сфере взаимодействия МВД России с гражданами и институтами гражданского общества по вопросам миграции, и в этой связи сформулировано понятие «социализация в МВД России».

В-седьмых, аргументируется необходимость учета и изучения причин и условий, влияющих на развитие миграционных процессов, определение формы и процедуры их административно-правового регулирования.

В-восьмых, обосновывается необходимость законодательного разграничения правовых категорий «свобода передвижения», «свобода места пребывания и жительства», и дается авторское их определение.

В-девятых, обосновывается вывод о необходимости принятия соглашения, регулирующего право каждого на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территории Российской Федерации и государств-членов Европейского Союза, а также создания единой информационной базы данных, содержащих сведения, представляющих взаимный интерес.

В-десятых, обосновывается необходимость совершенствования подготовки специалистов по вопросам миграции для МВД России на очной форме обучения в специализированных учебных заведениях, обусловленных не только потребностью в подготовке кадров, но и особенностью влияния миграционных процессов на экономическое, социальное и политическое развитие страны.

В-одиннадцатых, обосновывается необходимость в принятии ряда Федеральных законов, в частности «Об иммиграционном контроле», «Миграционного кодекса».

В-двенадцатых, предлагается методика сравнительно-правового исследования, позволяющая рассмотреть миграционные процессы как в теоретико-правовом ракурсе, так и в русле современной миграционной политики и возможности использования Российской Федерацией опыта, накопленного рядом зарубежных государств.

В-тринадцатых, вводится в научный оборот современные юридические, методологические, теоретические и практические нормативные материалы, представляющие как для науки административного права, так и для других правовых наук (источники права Совета Европы и Европейского Союза, Евразийского экономического союза, Содружества Независимых Государств, их законодательство и судебная практика и др.).

В-четырнадцатых, обобщаются современные достижения правовой науки в рамках определения и осуществления ограничения передвижения населения и определения перспективы совершенствования административно-правового законодательства.

Анализ результатов научных исследований по вопросам регулирования миграционных процессов, получивших закрепление в юридических документах 2012–2015 гг., подтверждает их новизну. В частности, это относится к законопроекту № 166761-6 «О внесении изменений в статью 9 Закона Российской Федерации «О государственной границе Российской Федерации» и статью 6 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», в подготовке которого использовались материалы диссертационного исследования.

В процессе решения поставленных гносеологических задач диссертантом сформулированы выносимые на защиту теоретические положения, содержащие элементы новизны. При этом ставилась цель сформулировать выводы, отличающиеся новизной и перспективностью.

Основные теоретические **положения, выносимые на защиту**, связаны с теми идеями и вопросами административно-правового исследования миграционных процессов, которые составляют новизну диссертации. К этим положениям диссертант относит следующие идеи.

1. Вывод о том, что постановка вопроса о миграционных процессах на общетеоретическом и историческом уровнях призвана решить проблему их обоснования как универсальных в сфере административно-правовых отношений. Миграционные процессы атрибутивны как для этой сферы в целом, так и в конкретных правоотношениях, и выступают как действенная возможность реализации каждого на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства.

Диссертант обосновывает вывод о том, что миграционные процессы есть явление историческое и социально-обусловленное, зависящее от определенных социальных факторов – социально-экономических, социально-культурных, социально-политических и социально-идеологических.

Целями административно-правового регулирования миграционных процессов является обеспечение устойчивого социально-экономического и демографического развития страны, национальной безопасности; удовлетворение потребностей российской экономики в трудовых ресурсах; рациональное размещение населения на территории страны; использование трудового и интеллектуального потенциала трудящихся-мигрантов для российского государства.

2. Исторический анализ теории и практики административно-правового регулирования миграционных процессов в России позволяет выделить следующие этапы в развитии свободы передвижения:

– середина XI - XV вв. – характеризующийся заселением и освоением окраин Российской империи;

– XV в. - середина XVI в. – во время образования новых государств население Руси образует новые потоки миграции, а также прогрессивное развитие торговых отношений и создание социальной опоры для великокняжеской власти Ивана III и его сына Василия III;

– середина XVI - середина XVII в. – характеризующийся многосторонним кризисом (трудности в развитии сельского хозяйства), Ливонской войной, голодом. В это время в Соборном уложении 1649 г. закреплена возможность передвигаться по территории государства;

– вторая половина XVII в. - середина XIX в. – проявляющийся в привлечении иностранных граждан на работы и проживании на территории Российского государства. В указанное время ограничивались в передвижении лица духовного ведомства, а также устанавливалась обязанность «проезжих писем» и «пашпартов» для всех выезжающих в другие губернии или за границу. Издается новый Манифест (1763 г.), регламентирующий правовой статус иностранцев;

– середина XIX в. - до Великой Октябрьской социалистической революции – проявляющийся в отказе от традиционной политики ограничений и переходе к политике свободы переселения. Принятие Закона «О добровольном переселении сельских обывателей и мещан-земледельцев» (1904 г.);

– с 1917 г. - 1945 г. – характеризующийся исходом за рубеж мигрантов. Общее число зарегистрированных русских эмигрантов составляло свыше миллиона человек, которые находились во Франции, Германии, Польше, Китае и других странах. Внутри государства интенсивность миграции существенно возросла в 30—40-е гг., это связано с проведением индустриализации и коллективизации. Великая Отечественная война вызвала колоссальные перемеще-

ния внутри нашего государства;

– 1945 - 1970 гг. – характеризующийся рядом крупных акций (репатриация армян из Турции и стран Ближнего Востока, возвращение группы российских эмигрантов из Франции, Бельгии, Китая, а также пленных на Родину, оказавшихся в советских лагерях; процесс переселения в районы Крайнего Севера; выезд из СССР по еврейской национальности и др.);

– конец 1970 - 1991 гг. – характеризующийся провозглашением нового курса на перестройку и возвращением части граждан на этническую Родину (немцев, евреев, греков и т. д.);

– 1991 - 2000 гг. – характеризующийся распадом СССР, обострением социально-экономических, политических и этнонациональных конфликтов внутри российской территории и ряде сопряженных с Россией территориях, связанный с перемещением населения. Данный период отмечен либерализацией в правовом регулировании права на свободу перемещения;

– 2000 г. — настоящее время — характеризующийся постоянным улучшением демографической ситуации, принятием ряда ключевых законодательных актов, позволившим сочетать частные и публичные интересы в сфере миграции.

Автор утверждает, что реализация права каждого на свободу передвижения зависит от ряда факторов: характера и структуры составных частей территории государства и взаимоотношений между ними и государством в целом; развития институтов гражданского общества и их взаимодействия с государством; сущности политических режимов и его основных типов; мирового политического процесса и геополитической обстановки; проблем межнациональных отношений и т. д.

3. Автор обосновывает необходимость законодательного разграничения таких правовых категорий, как «право на свободу передвижения» и «право на свободу выбора места пребывания и жительства», а также дает авторские определения указанным понятиям. Под правом на свободу передвижения автор понимает гарантированную государством с помощью закона субъективную возможность человека передвигаться (перемещаться) в необходимом направлении, используя все допустимые пути и средства, не нарушая при этом права и свободы других субъектов права. Автор определяет право на выбор места пребывания и жительства как гарантированную государством субъективную возможность человека по своему усмотрению свободно выбирать место временного или постоянного проживания, не нарушая при этом права и свободы других лиц. Это позволит не только разграничить указанные понятия на законодательном уровне, но также и обеспечить системный подход к регулированию свободы передвижения. Изучение действующего российского законодательства, ре-

гулирующего право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства показало, что в настоящее время недостаточно осуществляется системность и законодательное обеспечение исследуемого права с учетом необходимости защиты прав граждан и национальных интересов государства.

4. Автор делает вывод о доминирующей роли административного права в регулировании миграционных процессов. Нормами административного права определяются объекты регулирования и административно-правовые режимы их использования и охраны; закрепляется правовой статус МВД России и уполномоченных органов по вопросам миграции государств-членов Европейского Союза как основных субъектов по контролю над передвижением граждан и лиц без гражданства в обществе, и созданием условий для их жизнедеятельности; устанавливается административная ответственность за правонарушения в сфере миграции. Результаты анализа реализации норм и правоприменительной практики административно-правового регулирования миграционных процессов как показатель полноты и качества осуществления государственной политики в данной сфере характеризуют данный процесс как показатель эффективности с точки зрения реализации функций государства.

К основным проблемам эффективности государственной политики Российской Федерации по вопросам миграции относятся: незавершенность формирования законодательной базы, недостаточный статус и скоординированность деятельности субъектов данной миграционной политики; низкий уровень социальной защищенности и соблюдения гарантий реализации и защиты прав и законных интересов трудящихся-мигрантов, а также правосознания трудящихся-мигрантов; неуважение к обычаям и традициям, сложившимся в каждом субъекте Российской Федерации; недостаточная роль институтов гражданского общества в обеспечении мероприятий, направленных на выявление и пресечение нарушений прав и свобод трудящихся-мигрантов со стороны органов власти, их должностных лиц и граждан в целях их адаптации и интеграции, укрепления стабильных гражданских отношений в обществе, надежности и эффективности деятельности государства.

5. Обоснован вывод о том, что сотрудничество государств в рамках интеграционных отношений в сфере миграционных процессов в Российской Федерации и государствах-членах Европейского Союза должно осуществляться на основе специальных принципов – обязательных и договорных, закрепленных в совместных актах и договорах. В перечень обязательных принципов интеграции в сфере миграции необходимо включить принцип защиты национальных интересов государства при сохранении суверенного равенства государств-членов объединения в процессе интеграционных миграционных отношений.

Правовое регулирование процессов интеграции в сфере миграции базируется на общих и специальных принципах международного и европейского права, международных договорах различного уровня, обычаях, применяемых к однородным отношениям. В целом оно строится на совокупности норм, регулирующих специфические отношения в сфере миграции, и соответствует праву интеграции в сфере миграции. В связи с существенным увеличением масштабов интеграции в сфере миграции и усложнением регулирования их нормами общего международного права систему принципов и норм, применяемых к однородным интеграционным процессам в сфере миграции, необходимо выделить в самостоятельную подотрасль международного права – право международной интеграции в сфере миграционных отношений.

6. Обоснована миграционная функция государства как одна из функций Российской Федерации, раскрыты ее основные элементы. Миграционную функцию следует относить к числу самостоятельного направления деятельности государства, при этом данную функцию не следует рассматривать в качестве обособленного образования. Функция государства в сфере миграции во взаимосвязи с другими функциями государства определяет ее систему и является ее элементом. По своей сущности она представляет собой целеустремленное и правообразующее воздействие на миграционные процессы для урегулирования движения граждан на его территории, определения установленного порядка в рассматриваемой сфере, а также создания условий трудящимся-мигрантам в реализации ими своих прав и законных интересов, а также для обеспечения нормальной жизнедеятельности государства.

Выделено обеспечение правопорядка, общественного порядка, общественной и национальной безопасности в качестве самостоятельного элемента в системе миграционных функций, что по мнению диссертанта, позволяет четко определить административно-правовую составляющую данной функции, выявить возможности административного права в обеспечении безопасности государства и обосновать вывод о необходимости корректировки миграционной политики государства – усиление роли органов государственной власти и местного самоуправления в противодействии незаконной миграции.

7. Автор делает вывод, что административно-правовые основы организации МВД России и уполномоченных органов по вопросам миграции ряда зарубежных стран характеризуются общностью установлений. В формально-юридическом отношении МВД России имеет более полную административно-правовую основу деятельности, чем, например, органы в государствах-членах Европейского Союза. Однако есть существенные отличия в механизме их практической реализации. Так, в Европейском Союзе уполномоченные органы по вопросам миграции, как показывает практика, трансформируются из правоох-

ранительного органа в государственную профессионально-специализированную службу, оказывающую услуги населению в сфере миграции. МВД России, являясь федеральным органом исполнительной власти, осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере миграции, правоприменительные функции, функции по федеральному государственному контролю (надзору) в указанной сфере, сущностным признаком которого является применение мер административного принуждения.

8. Обоснован вывод о том, что государственно-гражданское партнерство в сфере миграции определяет характер и содержание реализации государственной власти в Российской Федерации и ряде зарубежных стран и включает в себя: общественно-ориентированные принципы деятельности уполномоченных органов по вопросам миграции и их сотрудничество с органами государственной власти, обществом, гражданами; всестороннюю и многоуровневую систему общественного контроля над данными органами и ответственность всех субъектов за уровнем административно-правовой защиты и соблюдением прав трудящихся-мигрантов; высокую степень активности каждого в самостоятельном инициировании в решении общественно-значимых проблем и вопросов в сфере миграции; сведение к минимуму методов административного принуждения в деятельности уполномоченных органов по вопросам миграции.

9. Обоснован вывод о том, что институциональное развитие уполномоченных органов по вопросам миграции в государствах-членах Европейского Союза характеризуется процессами, которые можно определить, как их социализацию, вследствие чего эволюционируют публично-правовые признаки уполномоченных органов по вопросам миграции.

В связи с этим социализация уполномоченных органов по вопросам миграции – это процесс поэтапной их трансформации из органа, сущностным признаком которого является применение мер административного принуждения, в общественно-ориентированный орган, оказывающий услугу каждому в реализации права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства.

10. Определены сущность и содержание авторского понимания административно-правового статуса МВД России в сфере миграции, включающего в себя оформленное нормативным правовым актом ее положение по отношению к другим субъектам, с которыми вступает в административно-правовые отношения по регулированию миграционных процессов, и содержащее следующие элементы:

– роль МВД России в выполнении миграционной функции государства, место и назначение в системе органов государственной власти, их взаимоотношения;

- правосубъектность по вопросам миграции как правовая конструкция, проявляющаяся в ее юридической легитимации;
- основы взаимоотношений структурных органов МВД России по вопросам миграции между собой и их гарантии устойчивости в реализации конкретных миграционных правоотношений;
- основы компетенции по выполнению своих функций в отведенных ей территориальных пределах и конкретных полномочий в отношении регулирования миграционных процессов;
- важнейшие принципы организации и деятельности (федерализма, профессиональная централизация, сочетание единоличных и коллективных способов осуществления этой деятельности и т. д.), а также их авторская классификация в зависимости от сферы регулирования миграционных отношений, от содержания и целей по контролю, надзору и оказанию государственных услуг и правоприменению в сфере миграции.

11. Диссертант утверждает, что в последнее десятилетие вопросы, связанные со статусом трудящегося-мигранта в ряде зарубежных стран, регламентируются более детально. Если ранее пристальное внимание уделялось вопросам, связанным с разрешением на въезд или пребывание, предоставлении убежища, то теперь приоритетными стали вопросы о воссоединении семей, социальной защищенности и адаптации на данной территории с учетом обычаев и традиций местного населения.

При этом в данных странах наметилась тенденция понимания гражданства как комплексного и многогранного явления в сфере миграции, которое используется как для обозначения особого статуса лица, так и для принадлежности к союзу государств, объединенных общей историей, культурой и традициями.

В соответствии со стандартами Совета Европы лица, имеющие право на постоянное или разрешение на временное пребывание, как правило, приравниваются к гражданам страны, и отличие в обращении основана только на государственной принадлежности.

12. Автор определяет государственную политику Российской Федерации как процесс выработки стратегических направлений развития государства и способов осуществления ее целей и задач, базирующихся на упорядоченной в правовом отношении системе гарантий, обеспечивающих каждому свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, а также создание равных условий трудящимся-мигрантам при соблюдении национальных интересов государства.

Выработка и реализация данной государственной политики предполагает обоснование основополагающих принципов, целей и задач государства по регу-

лированию миграционных процессов, наличие соответствующих функциональных и организационных структур; функционирование комплексного административно-правового механизма ее формирования и реализации; нормативно-правовое закрепление форм, средств, технологий принятия решений компетентными органами, закрепление и применение административно-правовых средств решений органов государственной власти и местного самоуправления в рассматриваемой сфере; привлечение институтов гражданского общества к реализации целей государственной миграционной политики; выделение необходимых финансовых ресурсов на осуществление мер и формирование с использованием средств массовой информации позитивной оценки миграционных процессов, особенно в части привлечения высококвалифицированных специалистов.

13. Дана характеристика содержания и структурно-функциональных особенностей административно-правового механизма формирования и реализации государственной политики Российской Федерации по регулированию миграционных процессов, представляющая собой совокупность государственных органов и учреждений, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, отдельных граждан, уполномоченных и принимающих участие в создании оптимальных условий для эффективного использования каждым предоставленным им прав и надлежащего исполнения обязанностей, полномочия, функции, права и обязанности данных субъектов государственной политики, а также административно-правовых норм по закреплению правовых основ, стандартов и критериев контроля за реализацией требований по защите каждого законно находящегося на территории Российской Федерации.

Осуществляется данный механизм в двух режимах: функционально-государственном и функционально-технологическом. Функционально-государственный режим характеризует данный механизм как элемент общего государственного механизма по реализации функций государства; второй – как практическое взаимодействие его элементов при достижении целей социального благополучия каждого в сфере миграции.

14. Проанализирован зарубежный опыт показывающий, что в мире есть страны, где миграционная политика находится в ведении министерств внутренних дел (Германия, Великобритания, Италия). Однако в этих странах МВД отвечает лишь за определенный сегмент реализации миграционной политики – выдачу разрешений на въезд и пребывание в стране, осуществление иммиграционного контроля, предоставление гражданства и депортацию нелегальных мигрантов. Выдача разрешений на работу находится в ведении Министерства труда; вопросами беженцев занимаются самостоятельные Службы; вопросами интеграции и социальной защиты мигрантов – Министерство социального раз-

вития. Реализация миграционной политики разделена в соответствии со спецификой ведомств и дифференциацией миграционных потоков.

Диссертант предлагает меры по совершенствованию государственной миграционной политики и взаимодействию МВД России с институтами гражданского общества по вопросам миграции.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что автором предпринята попытка комплексного административно-правового исследования миграционных процессов, рассматриваемых с точки зрения их эволюции, а также правовых форм. В научной работе рассмотрена сущность миграционных процессов, выявлены ее специфические черты, а также определены особенности ее становления и развития. Исследованы особенности форм и методов административно-правового регулирования миграционных процессов в современной России, проанализирован положительный опыт в этой области государств-членов Европейского Союза и возможность его использования в Российской Федерации. Сформулированные в научной работе теоретические положения и выводы во многом дополняют, развивают и уточняют разделы административного права, связанные с проблемами правоотношений в сфере миграции.

Теоретическое значение диссертации состоит также в расширении и обновлении научной методологической базы изучения одного из ключевых явлений, происходящих в современной жизни гражданина – миграционных процессов.

Разработанные теоретические положения и предложенные направления идейно-практической интерпретации создают условия для совместных исследований правоведов, социологов, политологов и историков в области права и государства.

Разработанная на теоретическом уровне проблема административно-правового регулирования миграционных процессов относится к тем проблемам, решение которых непосредственно влияет на организацию деятельности и граждан, и профессионалов в сфере миграции. Полученные теоретические результаты могут быть использованы, например, в законотворческой деятельности, поскольку соответствие принимаемых законов общим правовым принципам является одним из решающих критериев успешности законотворчества. Кроме того, всемирный учет особенностей логики административно-правового регулирования миграционных процессов сделает принимаемые нормативные правовые акты гораздо более понятными.

В диссертации закладываются концептуальные основы административно-правового регулирования миграционных процессов и обозначается новое научное направление исследований, связанных с изучением форм административно-

правового регулирования миграционных процессов, его роли, функций в механизме правового регулирования.

Ряд положений диссертации сформулированы в постановочном плане, не претендуют на завершенность по всем теоретическим и прикладным аспектам, а выдвинуты в качестве научных гипотез. В силу этого работа способна стимулировать дальнейшие исследования как общетеоретической, так и отраслевой проблематики, связанной с административно-правовым регулированием миграционных процессов.

Практическая значимость результатов исследования состоит в том, что выводы и предложения, содержащиеся в работе, могут быть использованы в определении современного состояния и перспектив развития административно-правового регулирования миграционных процессов; образовательном процессе, системе подготовки специалистов по вопросам миграции; правотворческой и иной государственной деятельности в сфере миграции. Результаты диссертационного исследования в течение ряда лет апробированы по четырем направлениям: в научной среде, системе высшего юридического образования, пропаганде правовых знаний в сфере миграции, организации правоприменительной практики.

Рукопись диссертации обсуждалась и была одобрена на заседании кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя. Результаты диссертационного исследования используются в учебном процессе в Московском университете МВД России имени В.Я. Кикотя, Академии МВД Республики Беларусь, Российской академии адвокатуры и нотариата при подготовке лекций и семинарских занятий по курсам «Административное право» и «Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов», а также в ряде учебно-методических материалов, подготовленных автором лично и в соавторстве в течение последних пяти лет. Подготовленные учебные пособия и методики преподавания административного права применяются в преподавании в ряде учебных заведений системы МВД России, а также в иных высших учебных заведениях России.

Содержание диссертации, ее основные идеи и теоретические положения изложены в четырех монографических работах, научных статьях, тезисах выступлений на научно-практических, научно-теоретических конференциях и семинарах, посвященных проблемам административно-правового регулирования миграционных процессов. Важным самостоятельным направлением внедрения результатов диссертационного исследования является их пропаганда в научных изданиях. Всего опубликовано в различных периодических изданиях свыше 50 статей, выступлений и иных материалов.

Апробация и внедрение результатов исследования осуществлены в ходе участия диссертанта в консультативных мероприятиях, проводимых заинтересованными федеральными органами государственной власти Российской Федерации, при разработке ими предложений по совершенствованию российского законодательства в сфере миграции.

Отдельные положения и рекомендации автора использовались в деятельности:

1. Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации при подготовке заключения по принятому Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации закона (Постановление № 4944-5 ГД) «О внесении изменений в Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

2. Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации при подготовке рассмотрения:

– законопроекта № 166761-6 «О внесении изменений в статью 9 Закона Российской Федерации «О государственной границе Российской Федерации» и статью 6 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»;

– законопроекта № 149886-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования миграционного законодательства и ответственность за его нарушение» в части, касающейся изменений статьи 27 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и дополнений статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;

– законопроекта № 337408-6 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» и о признании утратившим силу пункта 4 части 6 статьи 7 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», направленных на совершенствование порядка осуществления регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, а также порядка предоставления государственных и муниципальных услуг;

– Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 82-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (принят Государственной Думой 23 апреля 2013 г.);

– Федерального закона от 2 июля 2013 г. № 169-ФЗ «О внесении изменений в статью 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации и статьи 7 и 9 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (принят Государственной Думой 21 июня 2013 г.);

– Федерального закона от 23 июля 2013 г. № 207-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования миграционного законодательства и ответственности за его нарушение» (принят Государственной Думой 5 июля 2013 г.).

3. Правового управления Управления делами Президента Российской Федерации при реализации полномочий в соответствии с Положением об Управлении делами Президента Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 17.09.2008 №1370.

4. Правительства Российской Федерации при анализе и разработке:

– Постановления Правительства Российской Федерации от 29 мая 2014 г. № 491 в части изменений в Правила осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, связанных с выявлением фактов фиктивной регистрации по месту жительства иностранных граждан в жилых помещениях;

– Распоряжения Правительства Российской Федерации от 3 марта 2014 г. № 306-р в части изменений ст. 14 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», направленных на упрощение порядка приема в гражданство Российской Федерации иностранных граждан, являющихся квалифицированными специалистами или выпускниками российских образовательных учреждений профессионального образования;

– Проекта Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (принят Государственной Думой Российской Федерации 17 декабря 2013 г.) и др.

Диссертант предлагает меры по совершенствованию государственной миграционной политики и взаимодействию МВД России с институтами гражданского общества по вопросам миграции.

Основные положения, теоретические выводы и практические рекомендации нашли отражение в выступлениях на круглых столах, в научно-практических и международных конференциях, проходивших на базе Московского университета МВД России имени В.Я Кикотя, Академии управления МВД России и других учебных заведений в 2010–2016 гг., а также на международной практической конференции в Академии МВД Республики Беларусь 4 апреля 2013 г. и др.

Структура диссертации predetermined смыслом и логикой исследования. Работа состоит из введения, пяти глав (с выделением параграфов), заключения и библиографического списка (нормативных, литературных и др.).

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, степень ее научной разработанности, определяются объект и предмет исследования, его цель и задачи, методологические основы, теоретическая и практическая значимость достигнутых результатов, формулируются основные положения, идеи и выводы, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации и внедрении некоторых результатов исследования.

Первая глава «Общетеоретические проблемы общественных отношений, возникающих в связи с миграционными процессами» посвящена понятию, сущности и современному состоянию миграционных процессов; истории становления общественных отношений, возникающих в связи с миграционными процессами, а также роли государства в обеспечении права граждан на свободу передвижения и административно-правовому регулированию миграционных процессов.

Автор подчеркивает, что анализ особенностей понимания терминов «миграция», «миграционные процессы», употребляемых в юридической сфере, показывает, что они преимущественно сохраняют свое общее значение. Однако к ним добавляются и некоторые специфические признаки, отражающие применение данных терминов к административно-правовой сфере. Иными словами, при неизменности сущностного признака переселения людей в их общем семантическом значении следует вкладывать и некоторые другие признаки, наиболее концентрированно отражающие юридическую специфику.

Говоря об особом значении категорий «миграция», «миграционные процессы», автор утверждает, что необходимо учитывать следующие обстоятельства:

- во-первых, в целях последовательного юридического обеспечения федеральной миграционной политики, реализации федеральной миграционной программы требуется четкое определение содержания и объема предмета регулирования;
- во-вторых, для установления границ деятельности МВД России и уполномоченных органов по вопросам миграции ряда зарубежных государств необходимо четко определить предметы ведения;
- в-третьих, нормативное деление миграции на «законную» и «незаконную», а мигрантов — на «легальных» и «нелегальных» невозможно без науч-

ной трактовки понятий «миграция», «миграционные процессы»;

– в-четвертых, совершенствование миграционного законодательства, имеющего свой самостоятельный предмет регулирования и, как следствие, существование миграционных правоотношений, влечет за собой модификацию содержания понятий «миграция», «миграционные процессы», наполняя их новыми юридическими признаками;

– в-пятых, четкое законодательное (на уровне международного и национального права) определение специальных правовых статусов беженца и вынужденного переселенца немыслимо без определенной законодательной дефиниции понятий «миграция» и «миграционные процессы»;

– в-шестых, конкретная связь с такими правовыми институтами, как место жительства и место пребывания, также «вынуждает» иметь единые понимания «миграции» и «миграционных процессов».

Диссертант отмечает, что миграционный процесс состоит из взаимодействия потоков – выбытие населения из одной местности (пункта) и прибытие туда мигрантов из других местностей (пунктов), и подробнее рассматривает теорию трехстадийности миграционного процесса. Так, на первой или подготовительной стадии происходит формирование территориальной подвижности населения. Основная стадия – это собственно переселение людей. Заключительная (завершающая) стадия – приживаемость мигрантов на новом месте. Отдельные стадии миграционного процесса тесно связаны между собой.

Диссертант отмечает, что на мощность миграционного потока влияет количество граждан, проживающих на данной территории, экономическое состояние регионов, расположенность населенных пунктов от крупных мегаполисов; как правило, на мощность миграционного потока влияет ряд факторов, среди которых по приоритету – экономические. К ним следует отнести следующие: трудоустроенность населения, наличие безработицы, социальная защищенность, жилищное строительство и иные. Все иные факторы по отношению к экономическим являются второстепенными. Автор подразделяет их на два вида:

– факторы, влияющие на волеизъявление населения для перемещения на другую территорию, где уровень жизни выше, чем той территории, где человек находится (притягивающий фактор);

– факторы, создающие условия невозможности нахождения на данной территории (факторы выталкивающие).

Диссертант на основе анализа теоретических источников, научных трудов, посвященных данной тематике, пришел к выводу, что в период своего существования Российская империя была тесно связана с заселением и освоением окраин. На каждом историческом этапе миграция населения имела специфиче-

ские черты, но в целом для нее была характерна относительная устойчивость в направлениях, преемственность между ранними и последующими этапами.

Автор отмечает, что предпосылками для регулирования миграционных процессов на всех отрезках развития государства послужили различные мотивы – политические, экономические, религиозные и военные, в совокупности определявшие новый уровень развития социального устройства, которое уделяло много внимания безопасности населения и охране границ страны. Первым государственным законодательным актом по урегулированию передвижения населения в России стало Соборное уложение 1649 г.

Автор свидетельствует, что нормативная систематизация всех правил, касающихся паспортного вопроса, началась при издании Свода законов в 1832 г., когда все паспортные указы и распоряжения были сведены в один Устав о паспортах, в 1895 г. он дополнился положением о видах на жительство. Новый Указ о паспортах был сформулирован в 1903 г. К концу XIX в. законодательством был определен статус подданных и лиц, приезжающих из-за границы. В июле 1918 г. был подписан документ, в котором все беженцы, оказавшиеся за границей, объявлялись гражданами РСФСР, – декрет «Об уравнивании беженцев, остающихся в российском гражданстве, в отношении подведомственности с остальными гражданами Российской Республики». Далее автор раскрывает всю миграционную и законодательную политику, как в советский период времени, так и в настоящее время.

На основе исторического анализа теории и практики автор дал классификацию этапов административно-правового регулирования миграционных процессов в России и сделал выводы в развитии свободы передвижения.

Рассмотрев тенденции развития свободы передвижения физических лиц в ряде зарубежных государств, автор отмечает динамику интеграционных процессов и качественные изменения политики в данной области; пониманием государствами, входящими в состав Европейского Союза, при осуществлении данной свободы гражданам, стремлением найти компромисс между интересами различных субъектов, находящихся на территории данного Союза.

Автор отмечает, что административно-правовое регулирование миграционных процессов в ряде зарубежных государств охватывает деятельность субъектов исходя из их интересов и на этой основе автор дал классификацию нормативного регулирования права каждого на свободу передвижения и проживания в рассматриваемых государствах.

В качестве выводов автор отмечает:

– начало государственной политики в области переселений было связано с необходимостью заселения и хозяйственного освоения новых территорий, расширения государственного контроля на окраинах государства, в связи с чем

правительство разрешало миграцию казенных крестьян в более благоприятную для ведения хозяйства область, но признавало необходимость контролировать данный процесс в связи с угрозами общественной безопасности, исходившими от стихийного развития миграции;

– на протяжении развития Российского государства на миграцию населения оказывали влияние в основном экономические предпосылки: разложение феодализма и крепостничество, сословный характер выдачи паспортов, многочисленные запретительные меры перемещений;

– вместе с развитием административно-правового регулирования миграционных процессов в Европе стали формироваться нормативные стандарты отождествления различных субъектов и установления надзора за ними. Европейские миграционные процессы изначально характеризуются динамикой интеграционных процессов и последующими качественными изменениями политики Европейского союза в данной области.

Диссертант обосновывает, что в соответствии с ч.1 ст.27 Конституции Российской Федерации государство признает и обязуется охранять естественное право каждого человека на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства. Понятие «каждый» предполагает, что указанным правом могут воспользоваться не только граждане России, но также иностранные граждане и лица без гражданства. В этом смысле данное право носит всеобщий характер и выступает как право человека. Когда же оно конкретизируется Конституцией страны, то становится правом гражданина.

Закрепив в Конституции естественное неотъемлемое право человека на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, Российская Федерация признает это право правом своих граждан и берет на себя обязанность обеспечить его.

Автор считает, что на основе объективного права приобретаются многие субъективные права (если они не даны от природы), возникают разнообразные правовые отношения. В этом и заключается диалектика взаимосвязи между рассматриваемыми явлениями.

Центральное место уделено пониманию свободы передвижения, так как в правовой системе демократического государства это традиционное и фундаментальное понятие, особенно в системе ценностей любого человека. В праве ряда зарубежных государств категория становится межсубъектной, исходя из межгосударственных связей государств, входящих в Европейский Союз.

Диссертант отмечает, что Европейский суд в своих документах рассмотрел содержание этой категории: «Свобода передвижения для граждан Союза должна интерпретироваться как право покинуть любое Государство-член, в особенности Государство-член, принадлежностью к которому обладает гражд-

данин Союза, чтобы пользоваться правом свободного въезда и проживания на одних и тех же условиях в любом Государстве-члене Союза». Исходя из содержания понятия «свобода передвижения» можно сделать вывод, что в ней нашла только одна часть свободы, связанная с разрешением спора, автор подробно анализирует свободу передвижения как возможность волеизъявления каждого лица перемещаться и выбрать место своего нахождения без каких-либо ограничений, смену мест пребывания, в том числе и жительства.

В диссертации исследуется в различных аспектах понимание свободы передвижения как в России, так и ряде зарубежных государств и делаются следующие выводы:

– существовавшая в XIX - начале XXI вв. нормативная правовая база закрепляла различия в праве и порядке передвижения и места жительства населения в зависимости от сословия, имущественного положения, подданства, принадлежности к этнической группе, рода занятий, от намерения путешественника;

– в процессе развития Российского государства право граждан на свободу передвижения и выбор места жительства сформировалось как основное, однако долгое время не было закреплено юридически;

– в настоящее время право граждан на свободу передвижения и выбор места жительства в объективном смысле представляет собой межотраслевой правовой институт, состоящий из норм конституционного, гражданского и административного отраслей, призванный регулировать отношения между человеком и государством в области свободы передвижения, выбора места пребывания и жительства.

– по нашему мнению, место пребывания нужно рассматривать в широком и узком смысле. В широком смысле – это любое местонахождение гражданина в пределах территории Российской Федерации, а им может быть и место жительства, и другие, включая общественные места. В узком смысле – это временное местожительство. Понятие «место пребывания» в узком смысле и закреплено в Законе Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». Более правильным является понятие «место пребывания» (в разработке которого автор принимал участие), закрепленное в части 1 статьи 2 Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», под которым понимается жилое помещение, не являющееся местом жительства, а также иное помещение, учреждение или организация, в которых иностранный гражданин или лицо без гражданства находится и (или) по адресу которых иностранный гражданин или лицо без гражд-

данства подлежит постановке на учет по месту пребывания в порядке, установленном настоящим Федеральным законом.

Вторая глава «Правовые модели административно-правового регулирования миграционных процессов: современное состояние» посвящена современным подходам к пониманию сущности административно-правового регулирования миграционных процессов; российской модели административно-правового регулирования миграционных процессов и путей ее совершенствования; зарубежным моделям административно-правового регулирования миграционных процессов.

Автор отмечает, что проведенный сравнительно-правовой анализ показал, что имеется определенный опыт использования термина «административно-правовое регулирование» не только в законодательных актах, но и подзаконных актах; в ряде ведомственных нормативных правовых актов административно-правовое регулирование отождествляется с понятием «нормативно-правовые основы реализации»; «административно-правовое регулирование» устанавливается в качестве основного направления деятельности субъекта, осуществляющего от имени государства государственно-властные полномочия; «административно-правовое регулирование» включает в себя различные разновидности, в том числе и в сфере миграционных процессов; в содержание «административно-правового регулирования» включаются элементы организационного характера; содержание понимания термина «административно-правовое регулирование» зависит от свойств того или иного объекта.

Административно-правовое регулирование миграционных процессов автор раскрывает, основываясь на сущности функций права, с помощью которых не только возникают, изменяются и развиваются общественные отношения в сфере миграции, но и устанавливаются различные варианты поведения в ней субъектов. Это очень важно для административно-правового регулирования миграционных процессов, в котором проявляется значение функции государственного управления – прогнозирования, с помощью которой субъекты осуществляют данное регулирование.

В качестве основной цели правового регулирования миграционных процессов закреплено значение нормативности для регулирования и охраны социально-экономических прав трудящихся-мигрантов, что является важным критерием для административно-правового регулирования миграционных процессов. В рамках правового регулирования соединяются различные этапы: от издания нормы административного права и до ее реализации.

Диссертантом делается вывод, что административно-правовое регулирование миграционных процессов осуществляется в рамках единой государственной политики в области миграции; содержит правила, регулирующие общест-

венные отношения в сфере миграции, а в качестве приоритета – создание необходимых условий для регулирования¹.

Рассматривая этапы становления и развития российского законодательства по административно-правовому регулированию миграционных процессов, автор отмечает, что совершенствование законодательного регулирования в области миграции в России предполагает устранение существующих противоречий и пробелов, снижение избыточного количества отсылочных норм, работу над соответствием отечественного миграционного права международным правовым и этическим нормам, а также ликвидацию разрыва между теорией и фактическим воплощением правовой практики.

Открытым остается вопрос о сведении воедино (или возможной кодификации) миграционных законов и иных нормативных правовых актов, прямо или косвенно регулирующих миграционные отношения. Проблема целостности и системности законопроектов в области миграции – важнейшая задача государственного регулирования. К числу таковых относится и задача систематизации миграционного законодательства.

Автором обосновывается необходимость в разработке самостоятельного федерального закона – «Миграционного кодекса», который бы закрепил основы государственной миграционной политики; установил административно-правовой статус субъектов миграционных отношений; определил терминологию, порядок выезда и въезда через границу, транзитного проезда по территории России, регистрационного учета по месту пребывания и жительства иностранцев в нашей стране. Принятие такого документа позволит объединить разрозненные правовые нормы, действующие в области миграционных отношений, устранить проблему дублирования, пробелов и устаревших законодательных норм.

Диссертант подчеркивает, что понятийный аппарат действующего миграционного законодательства требует унификации и систематизации, что позволит уточнить предмет и метод регулирования, правовой статус субъектов, их полномочия в сфере миграции, а также устранил пробелы в реализации норм международного права и национального законодательства, в которых закреплены данные понятия.

Автор подчеркивает, что существуют разночтения между Законом № 115-ФЗ и постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2002 г. № 941 «О порядке выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на работу» в части формулирования оснований для отказа в выдаче иностранному гражданину разрешения на работу. В первом документе таким

¹ См.: Денисенко В.В., Позднышов А.Н., Михайлов А.А. Административная юрисдикция органов внутренних дел. М., 2008. С. 52-53.

основанием называется наличие «поддельных или подложных документов либо сообщение заведомо ложных сведений», во втором – наличие «недостоверных и искаженных сведений». Это разные формулировки, и несовпадение объемов данных понятий порождает различные толкования, что недопустимо при разработке правовых норм, тем более на государственном уровне.

Автор обосновывает, что эффективность применения законодательства в сфере миграции необходимо совершенствовать путем принятия четких критериев их закрепления для постановки на миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства. В частности, особенно необходимо точное регулирование отношений, связанных с пересечением границы Российской Федерации иностранных граждан, инфицированных опасными заболеваниями и нуждающихся в медицинской реабилитации, в том числе в стране исхода. Ряд предложений по совершенствованию законодательства автором сформулирован и нашел отражение при рассмотрении законопроекта № 166761-6 «О внесении изменений в статью 9 Закона Российской Федерации «О государственной границе Российской Федерации» и статью 6 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

Одной из основных задач, предусмотренной Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, является противодействие незаконной миграции, а одним из ее направлений – совершенствование системы иммиграционного контроля. На основе этого автором обоснована необходимость принятия Федерального закона «Об иммиграционном контроле в Российской Федерации».

Автор подчеркивает, что в деятельности органа государственного власти вопросы регулирования миграционных процессов занимают значительное место в контексте обязанности государства гарантировать права человека, выступая в качестве одного из условий, способствующих нормальному функционированию и достижению поставленных целей. Особая важность регулирования миграционных процессов диктует необходимость совершенствования деятельности специализированных правоохранительных органов, непосредственно решать задачи в реализации прав трудящихся-мигрантов на свободу передвижения и выбора места жительства, реагировать на любые противоправные действия, способствовать выработке эффективных мер профилактики правонарушений в сфере миграции.

Исследуя общепризнанные принципы и нормы международного права, закрепляющие права и свободы субъектов в рассматриваемой сфере, диссертант аргументирует, что они обязывают государства соблюдать не только их права и свободы, но и принимать стандарты для их обеспечения. На этой основе автор исследует их применительно к российской действительности.

Диссертант аргументирует, что международно-правовой механизм регулирования миграционных процессов включает в себя деятельность органов государственной власти по реализации ими полномочий в рассматриваемой сфере. Этот механизм должен раскрываться через систему международных правовых норм, деятельность субъектов и характер связей между ними.

В диссертации автором обосновывается вывод, что к настоящему времени сформировались следующие модели международного регулирования миграционных процессов:

– модель мирового уровня, представленная нормативными актами ООН и ее организаций — МОТ и ЮНЕСКО;

– модель регионального уровня, представленная в первую очередь, нормативной базой и межправительственными соглашениями государств-членов Европейского Союза, Евразийского экономического союза, Шанхайской организации сотрудничества и Содружества независимых государств.

К данной сфере в современном мире применим в основном экономический подход (прагматический), в рамках которого миграционные процессы рассматриваются как явление положительное, если удастся регулировать ее крайние проявления. Положительный эффект заключается в том, что миграция – это один из важнейших регуляторов численности трудоспособного населения, важный стимул оздоровления конкуренции на рынке рабочей силы. Большинство видов миграций в современном мире обусловлено экономической необходимостью и в той или иной мере связано с рынком труда. В этом смысле принимающая страна заинтересована в росте процента нелегальной миграции, поскольку она обеспечивает налоговые поступления, и общество может пользоваться результатами труда нелегалов, но государство в данном случае освобождено от необходимости обеспечивать социальные пособия и льготы таким трудящимся (относится в основном к низкоквалифицированному труду).

Миграционные процессы в современном мире в ряде случаев способствуют демографическому и экономическому благополучию принимающей страны, пополняют численность трудоспособного населения, хотя и влияют на национальную безопасность. Кроме того, наличествует тенденция к качественному изменению миграционного потока, поскольку увеличивается доля мигрантов с высоким уровнем образования. Ужесточение регулирующих функций государства по отношению к миграции является естественным ответом на ежегодный миграционный прирост и глобализацию миграции.

Третья глава «Организационно-правовые особенности государственного регулирования миграционных процессов» посвящена общей характеристике и системе субъектов государственного регулирования миграционных процессов; методам административно-правового регулирования общественных

отношений, возникающих в связи с миграционными процессами; гарантиям административно-правового регулирования миграционных процессов.

Раскрывая деятельность различных субъектов по регулированию миграционных процессов, автор подчеркивает, что она связана с выработкой целей, задач и функций, с использованием определенных форм и методов их реализации.

Административно-правовой статус уполномоченных органов по регулированию миграционных процессов любого государства — это, прежде всего, их статус (положение) в системе, функционирующей исполнительной власти. Будучи органами исполнительной власти, они через нормы права как социального регулятора общественных отношений, воздействуя на сознание и поведение людей, определяют их действия и поступки.

Диссертант обосновывает, что главным элементом правового статуса государственных органов, определяющих его роль и назначение в системе соответствующих органов, является компетенция. Это относится и к правовому статусу должности, так как должностные полномочия являются составной частью компетенции органа.

Компетенция субъектов в сфере миграции производна прежде всего и зависит главным образом от компетенции того государства, чьим органом является данный субъект. Этот момент четко отражен в действующей конституции. Поскольку компетенция субъектов в сфере миграции устанавливается государством путем издания юридических норм, оно предстает перед нами как явление «не только государственно-властное», но и юридическое. Орган вправе и обязан выполнять ту деятельность, которая на него возложена государством. Устанавливая компетенцию того или иного органа, государство и уполномочивает его на совершение определенных действий и вводит, естественно, его деятельность в рамки.

Автор отмечает, что современные представления о функциях субъектов в сфере миграции базируются на следующем. Во-первых, функции, или основные направления деятельности уполномоченных органов в сфере миграции, являются важнейшей составляющей правового положения, показывая, какими методами реализуются те или иные задачи в области миграции. Каждая задача, как правило, решается путем практической реализации нескольких функций. Во-вторых, функции уполномоченных органов в сфере миграции в силу их важности и значимости подлежат законодательному закреплению. Особенно это касается законов о миграционных отношениях, где законодательно не закреплены задачи органов. По функциям уполномоченных органов в сфере миграции можно судить о содержании и характере решаемых ими задач. В-третьих, задачи и функции уполномоченных органов в сфере миграции требуют

четкого определения и размежевания в целях совершенствования правового регулирования в области миграции.

В ходе исследования выявлено, что в процессе государственного регулирования миграционных процессов в той или иной мере участвуют практически все федеральные органы исполнительной власти, однако большинство из них затрагивает лишь отдельные ее аспекты, например:

- непосредственное противодействие нелегальной иммиграции осуществляют МВД, ФСБ, СВР;
- регулирование миграционных процессов в чрезвычайных ситуациях производится с участием МЧС и Минобороны;
- проведение мероприятий, сопутствующих регулированию миграционных процессов в сфере трудовой миграции, затрагивает компетенцию Минтруда, Минздрава, Минтранса, Минобрнауки, МИДа России и многих других;
- в разработке миграционной политики и регулировании миграционных процессов участвуют Минтруд, Минздрав, МИД, Минэкономразвития, Минфин, Минюст России и др.

При этом полномочия по реализации миграционной политики и регулированию миграционными процессами в основном сосредоточены в компетенции Главного управления по вопросам миграции МВД России¹.

Уполномоченные органы по регулированию миграционных процессов выполняют следующие государственные функции:

- разработка и осуществление мер по реализации государственной политики в сфере миграции;
- обобщение практики применения законодательства и анализ государственной политики в сфере миграции;
- координация деятельности органов власти в сфере миграции;
- осуществление в соответствии с законодательством контроля и надзора за соблюдением всеми гражданами, лицами без гражданства и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства; соблюдением иммиграционных правил иностранными гражданами и лицами без гражданства; соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников и использования их труда;
- обеспечение в установленном порядке реализации прав и обязательств,

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 05.04.2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров и в сфере миграции» // СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2071. // [URL: www.garant.ru](http://www.garant.ru)

предусмотренных международными договорами о реадмиссии;

– выдача в установленном порядке разрешения на привлечение работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников и использование их труда, а также разрешения на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства;

– выдача в установленном порядке виз иностранным гражданам и лицам без гражданства на въезд и т. д.

Таким образом, многофункциональность уполномоченных органов по регулированию миграционных процессов и совершенствованию государственного управления для Российской Федерации позволило изменить статус ФМС России с учетом положений Указа Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 28 декабря 2015 г.) и передать ее полномочия в состав МВД России, возложив их на Главное управление по вопросам миграции¹.

Автором в исследовании акцентируется внимание на одном из приоритетных направлений деятельности, связанной с повышением эффективности иммиграционного контроля по обеспечению общественной и национальной безопасности – минимизации негативных последствий незаконной миграции.

В работе анализируется деятельность противодействия незаконной миграции МВД России и ФСБ России с другими заинтересованными органами исполнительной власти и их территориальными подразделениями по проведению совместных комплексных оперативно-профилактических мероприятий и специальных операций («Нелегальный мигрант», «Нелегал», «Лес», «Маршрутка», «Регион-Магистраль», «Рынок», «Лизинг», «Жилой сектор»).

Автор подчеркивает, что в 2015 г., в период проведения совместно с органами внутренних дел оперативно-профилактических мероприятий «Нелегальный мигрант» выявлено свыше 620 тыс. нарушений миграционного законодательства Российской Федерации. В субъектах Российской Федерации созданы совместные рабочие группы, разработаны планы проведения оперативно-профилактических мероприятий, произведен расчет сил и средств, участвующих в проводимых мероприятиях, активизирован обмен информацией между территориальными органами МВД России.

Для повышения эффективности учета и государственного контроля по предупреждению незаконной миграции автор предлагает совершенствование современной информационной инфраструктуры, включая внедрение средств автоматизации, в первую очередь государственной информационной системы

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации 05.04.2016 г № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров и в сфере миграции» // СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2071. // [URL: www.garant.ru](http://www.garant.ru)

миграционного учета (ГИСМУ), важнейшим звеном которого является автоматизированная система Центрального банка данных по учету иностранных граждан, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации (АС ЦБД УИГ).

Автор обосновывает три варианта политики в отношении мигрантов: 1) полная сегрегация из принимающего сообщества; 2) требование отказа от своей культуры с заменой ее на образ жизни большинства населения принимающей страны; 3) разрешение сохранения мигрантами своей культуры и религии взамен на соблюдение закона и основополагающих социальных норм.

Таким образом, трансформация интеграционной стратегии по отношению к мигрантам может завершиться выбором в пользу мультикультурализма, что означает изменение этнической структуры социума, населения.

Автор подчеркивает, что в российском дискурсе термин «мультикультурализм» так и не стал общеупотребительным. Вместо этого используется устойчивое выражение «адаптация и интеграция мигрантов». В этом смысле интеграция как подход к определению положения мигрантов в принимающем обществе противопоставляется сегрегации, а меры интеграции нацелены на противодействие сегрегации мигрантов.

Диссертант отмечает, что выполнение мероприятий в сфере интеграции мигрантов будет способствовать созданию: различных центров информационной и правовой поддержки, курсы изучения языка, истории и культуры Российской Федерации¹. В диссертации отмечается, что первым шагом в этом направлении стал принятый в 2012 г. закон, устанавливающий обязанность иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, для осуществления трудовой деятельности в сферах жилищно-коммунального хозяйства, розничной торговли и бытового обслуживания, владеть русским языком на уровне не ниже базового².

Диссертант обосновывает, что важным этапом в решении проблем в рассматриваемой сфере станет принятие закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации», в котором необходимо определить дефиниции «адаптация» и «интеграция» иностранных граждан.

Четвертая глава «МВД России в административно-правовом механизме регулирования миграционных процессов и пути его совершенство-

¹ См.: Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года // Указ Президента РФ от 13.06.2012 // URL: <http://www.fms.gov.ru/>

² См.: Закон № 185 от 12 ноября 2012 г. «О внесении изменений в статью 13.1 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»; ст. 27.2 Федерального Закона «Об образовании» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 31.12.2012

вания» посвящена повышению эффективности миграционного учета в системе национальных приоритетов; контрольно-надзорной и юрисдикционной деятельности МВД России в административно-правовом регулировании миграционных процессов; административно-правового механизма реализации и защиты прав соотечественников и путей его совершенствования; партнерства и общественного контроля за деятельностью МВД России (особенностям интеграции в российское общество).

Диссертант отмечает, что миграционный учет как правовой режим предусматривает применение различных правовых средств и методов в деятельности субъектов в рассматриваемой сфере.

Автор обосновывает понимание механизма реализации миграционного учета как системы взаимосвязанных правил, средств, принципов, методов, определяющих порядок учета иностранных граждан и лиц без гражданства. В административном праве такой механизм реализации миграционного учета должен воплощать в себе не только систему правил, средств, принципов, методов, но и способы защиты прав трудящихся-мигрантов в целях использования ими своих прав и обязанностей. Его назначение — создание оптимальных условий для эффективного использования трудящимися-мигрантами предоставленных им прав и надлежащего использования обязанностей.

Диссертант свидетельствует, что введение миграционного учета способствует снятию излишних административных барьеров для высококвалифицированных специалистов, а также с его помощью органы государственной власти и местного самоуправления могут прогнозировать приток иностранных граждан и лиц без гражданства на территорию Российской Федерации.

Анализ практики применения нового миграционного законодательства, по мнению диссертанта, свидетельствует о его несомненной пользе, однако имеются нерешенные проблемы, которые автор подробно аргументирует и вносит свои предложения.

Автор подчеркивает, что неэффективность правового регулирования миграционных процессов выражается в росте нелегальных и криминальных перемещений и занятости мигрантов в сфере теневой экономики, которые приобретают массовый характер.

В целях своевременного отслеживания процессов в сфере внешней трудовой миграции и оперативного принятия адекватных мер управленческого характера в МВД России проводится еженедельный мониторинг движения иностранной рабочей силы. Созданный Ситуационный центр по мониторингу ситуации в социальной сфере и сфере внешней трудовой миграции позволяет адекватно реагировать на проявляющиеся негативные тенденции.

Автор обосновывает эффективность способа учета и контроля въезда,

пребывания, передвижения и выезда различных категорий мигрантов путем введения единых по форме, содержанию, срокам действия въездных документов (виз) для всех стран; определения единого в эквивалентном измерении размера сборов за выдачу, порядок продления срока визы; возможности получения визы в загранпредставительстве любой из стран, подписавших Соглашение.

Координации трудовой миграционной политики будут способствовать: а) сотрудничество дипломатических и консульских учреждений государств–участников соглашения; б) обмен информацией о состоянии в странах–источниках процесса трудовой миграции; в) сведения о лицах, ранее просивших убежище, ходатайствующих о предоставлении или приобретших статус беженца, а также совершивших правонарушение или преступление на территории любого из государств-участников; г) взаимообмен статистическими данными для прогнозирования развития тенденций в сфере миграции и т. д.

Одним из современных инструментов, регулирующих рынок труда иностранных граждан, прибывающих в Россию в безвизовом порядке, является действующая в настоящее время система патентов.

По результатам исследуемого вопроса автор высказывает свою позицию по следующим вопросам.

1. Следует ввести уголовную ответственность работодателей за использование труда нелегальных мигрантов, а также запретить выдавать разрешения тем компаниям, в работе которых были выявлены факты привлечения к работе нелегальных мигрантов.

2. Ввести денежный залог, который иностранные граждане должны вносить при получении патентов и разрешения на работу; сумма залога должна обеспечивать возврат иностранца на его историческую родину в случае выдворения с территории Российской Федерации.

3. Ввести единую общероссийскую базу данных вакансий, в которой сведения о вакансиях в обязательном порядке должны заносить как региональная служба занятости, так и частные агентства по подбору персонала; при этом работодатель должен иметь право привлекать иностранных работников только после размещения информации в этой базе данных и по истечении какого-то времени, когда эти вакансии не занимают гражданами Российской Федерации.

4. Обязать работодателя уведомлять МВД России о расторжении договоров о найме работника-иностранца, невыполнение которого автоматически влечет за собой аннулирование разрешения на работу.

Автор подчеркивает, что административно-правовой механизм реализации прав и свобод соотечественников за рубежом — это социально обусловленный, психологически регулируемый и, что особо важно, предусмотрен-

ный конституционным законодательством Российской Федерации комплекс согласованных действий соотечественника за рубежом, прежде всего, как правообладателя, а также обязанных и других субъектов с целью реального получения заинтересованным соотечественником социального блага, опосредованного правом (свободой).

Диссертант отмечает, что защита и покровительство соотечественников-граждан Российской Федерации за рубежом – обязанность России. При этом защита интересов своих граждан должна осуществляться в пределах, допускаемых международным правом (принцип невмешательства). Однако в настоящее время отсутствует механизм защиты личных прав и свобод, недостаточно урегулированным остается вопрос механизма возврата российских граждан в Россию в случае отсутствия у них необходимых средств. Решение может быть найдено путем выдачи возвратных ссуд из соответствующих резервных фондов помощи соотечественникам.

Исследование административно-правового механизма защиты прав соотечественников, проживающих за рубежом, позволило автору сформулировать ряд выводов и конкретных предложений, направленных в МВД России, которые были применены в ходе разработки и обсуждения проекта постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 июля 2010 г. № 528 «Об утверждении Положения о выдаче на территории Российской Федерации свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2006 г. № 817»; проекта постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Правила осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», утвержденного от 15 января 2007 г. № 9.

Диссертант свидетельствует, что цели государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом заключаются в оказании государственной поддержки и помощи соотечественникам в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, законодательством Российской Федерации, а также с учетом законодательства иностранных государств в реализации и обеспечении прав человека и гражданина. Однако, на наш взгляд, до сих пор отсутствует целостная, скоординированная и целенаправленная государственная политика по защите соотечественников за рубежом.

Поддержка Российской Федерацией соотечественников за рубежом опре-

деляется парной лексико-юридической конструкцией: «покровительство» и «защита». Субъектом покровительства является государство в целом, а защиту осуществляют уполномоченные государственные органы. «Покровительство» характеризуется перманентностью, а «защита» — ситуативностью. «Покровительство» — это некий потенциал, который при определенных юридических фактах преобразуется в свое новое качество — «защиту». Понятие «защита» подразумевает социально-экономическую связь государства со своими соотечественниками, проживающими за рубежом, которых оно рассматривает как потенциальный ресурс благополучия и процветания России.

Диссертант отмечает, что партнерство как ориентированная на запросы и потребности граждан идеология и методология деятельности уполномоченных органов в сфере миграции характеризуется совокупностью морально-правовых и профессионально-этических норм, которые подразделяются на миграционные императивы и миграционные стандарты. Диссертант раскрывает их сущность.

Анализ политико-социальных аспектов реализации доктрины «люди — клиенты уполномоченных органов в сфере миграции» в системе гражданского общества позволил автору сделать следующие выводы:

- активное позиционирование уполномоченных органов в сфере миграции в рамках партнерской модели качественным образом меняет ее облик и отношение к ней общества, а также повышает социальное значение уполномоченных органов в сфере миграции в системе органов государственной власти;

- в демократическом государстве функции и задачи, возложенные на уполномоченные органы в сфере миграции, не являются ее исключительной прерогативой. В случае неэффективной деятельности уполномоченных органов в сфере миграции часть их задач может быть делегирована другим органам и структурам, и наоборот. Главное — результат, степень и содержание обеспечения миграционной свободы и безопасности граждан;

- миграционное позиционирование — многоуровневый процесс, начинающийся с уполномоченных органов в сфере миграции в целом как организации и заканчивающийся обычными сотрудниками, затрагивая каждое подразделение и каждый миграционный институт. Основой доверия является своевременно разъясненная и доступная информация о работе уполномоченных органов в сфере миграции.

Автор обосновывает, что практическая реализация осуществляемых мероприятий в рассматриваемой сфере возможна в рамках отдельной ведомственной концепции.

Автор определяет общественный контроль как организованную систему (механизм) контрольных мероприятий, проводимых институтами гражданского общества и отдельными гражданами, направленных на выявление и пресечение

нарушений прав и свобод человека со стороны органов государственной власти, государственных должностных лиц, органов местного самоуправления, на предприятиях различной формы собственности, в целях укрепления стабильных гражданских отношений в обществе, повышения надежности и эффективности деятельности государства, а также соблюдения дисциплины и правопорядка.

Диссертант обосновывает, что значительное место отводится такому методу контроля, как общественная экспертиза, являющаяся важной составляющей открытости и качества принимаемых государственных решений. В большинстве случаев под ней понимают исследование, осуществляемое специалистами и содержащее обоснованные выводы о возможных последствиях принятия (или непринятия) того или иного решения. Таким образом, общественная экспертиза представляет собой анализ разных вариантов решения вопроса, последствий его решения или отсутствия того или иного решения и т. п., проводимого членами общественного совета или привлеченными специалистами. Объектами общественной экспертизы могут быть как проекты разрабатываемых нормативных правовых актов, так и действующее законодательство. Кроме того, под общественную экспертизу могут подпадать различные разрабатываемые и действующие программы и т. п.

Автор обосновывает систему публичного контроля как главного механизма противодействия профессиональной деформации сотрудников МВД России. Анализ деятельности МВД России в системе гражданского общества позволила автору в диссертации обосновать следующие выводы и обобщения.

Деятельность МВД России должна строиться на основе отношений гражданско-публичного партнерства. Методы принуждения рассматриваются как крайнее средство, к которому МВД России вынуждено иногда прибегать. Задача – выстраивать работу таким образом, чтобы свести к минимуму силовой компонент, а население должно рассматриваться в качестве клиентов, которым предоставляются качественные услуги в сфере миграции.

Процесс социализации МВД России – развитие ее как государственной профессиональной общественно ориентированной службы. Вся деятельность МВД России и структурно, и содержательно должна более плодотворно сотрудничать с институтами общества, с каждым гражданином в отдельности, выступая инициатором такого взаимодействия. Обществу предлагают, а гражданина уговаривают принять участие в этом процессе, используя все многообразие позиционирования, делегируя реальные полномочия путем партнерства и публичного контроля.

Глава пятая «Сравнительный анализ административно-правового регулирования миграционными процессами в ряде зарубежных стран» по-

священа особенностям административно-правового регулирования миграционных процессов в ряде государств–членов Европейского Союза (Федеративной Республики Германия, Французской Республики, Итальянской Республики, Греческой Республики); проблемам административно-правового регулирования миграционных процессов в странах Шанхайской организации сотрудничества и государствах–участниках Содружества независимых государств; особенностям административно-правового регулирования миграционных процессов в Соединенных Штатах Америки и Ассоциации стран Юго-Восточной Азии.

Диссертант свидетельствует, что с введением в апреле 2012 г. в Германии «Голубой карты ЕС» — новой формы вида на жительство для квалифицированных специалистов с высшим образованием — упростилась процедура получения вида на жительство для предпринимателей и инвесторов и изменилась ситуация с предоставлением работы выпускникам немецких вузов.

Диссертант анализирует состояние миграционной политики Италии, которую в настоящее время координирует Министерство внутренних дел, в чьем ведении находятся вопросы выдачи разрешений на въезд и пребывание в стране, разрешений на работу, рассмотрение заявлений о предоставлении гражданства и принятие решений о депортации. В осуществлении своих функций Министерство взаимодействует:

- с консульствами и посольствами Италии за рубежом (выдача въездных виз);
- Министерством труда (выдача разрешений на работу);
- Министерством социального развития (вопросы социальной защиты иммигрантов);
- Центральной комиссией по вопросам признания статуса беженца.

Автор подчеркивает, что по официальным данным во Франции в 2015 г. находилось свыше 8 млн. мигрантов и 5 млн. иностранцев. Ежегодно разрешение на въезд во Францию получают около 130 тыс. иностранцев — в это число не входят иммигранты из Европейского сообщества. В диссертации раскрывается административно-правовое регулирование выдачи разрешения по причине воссоединения семей и приобретения французского гражданства.

Диссертант отмечает, в что изучении миграционной политики Греции, данная страна является «экспортирующей мигрантов, в основном для занятия неквалифицированным трудом», важным событием стал выход Закона 4251/2014 «Иммиграционный кодекс, социальная интеграция и другие положения». Основная часть законодательной базы, связанная с иммиграцией и интеграцией иностранных граждан, осталась прежней, но есть ряд важных изменений, а именно: при оформлении документов на предоставление вида на жительство может быть оформлена доверенность, которая дается представителю на

право представления интересов заинтересованного лица в компетентных органах и оформляется в письменном виде с заверением подлинности подписи любым компетентным государственным органом; раскрывается механизм их регулирования.

Автор обосновывает, что одной из актуальных проблем в странах Шанхайской организации сотрудничества и государствах–участниках Содружества независимых государств является регулирование миграционных процессов в каждой из стран-участниц, характеризующихся особенностями, не только отличающими их от миграционных процессов в других регионах мира, но и позволяющих говорить о перемещениях населения между странами как об особой миграционной системе.

Статистика трансграничной миграции на постоянное место жительства свидетельствует о том, что Казахстан отдает население почти исключительно России, а получает из Узбекистана, в меньшей степени из Российской Федерации. Киргизия имеет незначительный приток населения из России, а отток, в гораздо больших масштабах – также в Россию и в некоторой степени в Казахстан.

Автор обосновывает, что в решении вопросов правового регулирования миграционных процессов (в частности, права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства) государства ШОС неоднозначны.

Так, в Китае действует авторитарная модель правового регулирования миграционной ситуации, которая предполагает жесткий государственный контроль в сфере миграции, (например, ограничение свободы передвижения).

Одним из принципов регулирования внутренней миграции в Киргизской Республике является обеспечение закрепленных в конституции страны прав человека, в частности, прав на свободный выбор места жительства и места пребывания, свободу передвижения, личную свободу и безопасность.

Подводя итог анализу, автор отмечает, что сегодня миграционная проблематика в ЕАЭС, ШОС и СНГ еще только начинает входить в спектр приоритетных вопросов, подлежащих административно-правовому регулированию и обосновывает необходимость разработки комплексной и ориентированной на долгосрочную перспективу общей миграционной политики, которая позволит связать страны-члены не только программами по борьбе с различными дестабилизирующими факторами и по обеспечению региональной безопасности, но и общими инициативами, направленными на совершенствование регулирования миграционными процессами.

Автор отмечает, что одной из наиболее важных и нормативно урегулированных сторон сотрудничества стран АСЕАН является сфера противодействия незаконной миграции в регионе. Помимо Центра по борьбе с нелегальной ми-

грацией в рамках Ассоциации существует азиатский аналог Интерпола – АСЕАНОПОЛ, принципы и механизм деятельности которого почти копируют параметры международной организации уголовной полиции.

Диссертант отмечает, что среди основных направлений и форм деятельности АСЕАНОПОЛА выделяются информационный обмен, координация взаимодействия полицейских служб, проведение совместных операций по борьбе с незаконной миграцией, создание единых баз данных и др. При этом разработка и заключение конвенций странами АСЕАН осуществляются преимущественно на базе универсальных международных соглашений, что позволяет адаптировать отдельные их положения к особенностям региона. В то же время страны Ассоциации формируют и собственную правовую основу сотрудничества в данной сфере путем принятия совместных решений и заявлений глав государств и правительств. Не являясь формально источниками права, такие решения на практике служат основой не только для взаимодействия правоохранительных органов, но и для внесения изменений в национальные законодательства государств-участников.

Диссертантом делается вывод о том, что участие или неучастие конкретных правоохранительных органов в международном сотрудничестве по борьбе с незаконной миграцией определяется наличием или отсутствием соответствующих угроз конкретному государству. Так, в последнее десятилетие наметилась тенденция к расширению сотрудничества сил правопорядка в странах азиатско-тихоокеанского пространства, что обусловлено ростом отдельных видов преступлений в сфере миграции (например, торговля людьми, использование рабского труда, незаконный оборот наркотиков и др.). С Россией страны АТР осуществляют сотрудничество по таким направлениям, как переподготовка и повышение квалификации полицейских кадров; противодействие нелегальной миграции, торговле людьми, незаконному вывозу культурных ценностей, разработка договоров о правовой помощи, экстрадиции и т.д.

В заключении подводятся общие итоги, определяются основные направления применения результатов исследования и дальнейшего изучения вопросов административно-правового регулирования миграционных процессов.

**Основные положения диссертационного исследования отражены
в следующих публикациях автора:**

I. Монографии:

1. *Прудникова, Т.А.* Миграционные процессы и их влияние на общественную и национальную безопасность (теоретико-методологические аспекты): монография / Т.А. Прудникова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2011. (9,5 п. л.).

2. *Прудникова, Т.А.* Организационно-правовые основы регулирования миграционных процессов (административно-правовой аспект): монография / Т.А. Прудникова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2014. (7,8 п. л.).

3. *Прудникова, Т.А.* Теоретико-методологические и правовые основы регулирования миграционных процессов (на примере России и государств-членов Европейского союза): монография / Т.А. Прудникова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015. (5,8 п. л.).

4. *Прудникова Т.А.* Административно-правовое регулирование миграционных процессов. Современность и перспективы. монография / Т.А. Прудникова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015. (20 п. л.).

II. Учебные издания, допущенные для использования в образовательном процессе органом исполнительной власти или учебно-методическим объединением:

1. *Прудникова, Т.А.* Правонарушения в сфере миграции: учебное пособие / Т.А. Прудникова, В.Д. Самойлов, О.Е. Сокольцова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. (7,5 п. л./2,5 п. л.).

2. *Прудникова, Т.А.* Государственный контроль за миграционными процессами: учебное пособие / Т.А. Прудникова, Н.Г. Максименко, С.А. Акимова. Спб.: Фонд «Университет», 2012. (8,5 п. л./2,5 п. л.).

3. *Прудникова, Т.А.* Основные направления деятельности ФМС России: учебное пособие / Т.А. Прудникова, С.А. Егоров, С.А. Акимова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2013. (9,3 п. л./3,2 п. л.).

III. Статьи, опубликованные в изданиях, включенных в Перечень российских рецензируемых научных журналов, в которых должны быть опубликованы научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук:

1. *Прудникова, Т.А.* Правовое регулирование миграционного учета в Российской Федерации и пути его совершенствования / Т.А. Прудникова // Вестник Московского университета МВД России. - 2011. № 12. С.277-281. (0,3 п. л.).

2. *Прудникова, Т.А.* Административно-правовое регулирование гражданства в Российской Федерации / Т.А. Прудникова // Вестник Московского уни-

верситета МВД России. - 2012. - № 5. - С.211– 214. (0,3 п. л.).

3. *Прудникова, Т.А.* Особенности реализации прав соотечественников, проживающих за рубежом / Т.А. Прудникова // Вестник Московского университета МВД России. - 2012. - № 6. - С.166–169. (0,3 п. л.).

4. *Прудникова, Т.А.* Становление теории и практики административно-правового регулирования миграционных процессов / Т.А. Прудникова // Вестник Московского университета МВД России. - 2012. - № 10. - С.204–207. (0,3 п. л.).

5. *Прудникова, Т.А.* Эволюция административно-правового регулирования участия органов государства в контроле за миграционными процессами / Т.А. Прудникова // Вестник Московского университета МВД России. - 2013. - № 2. - С.165–169. (0,3 п. л.).

6. *Прудникова, Т.А.* Общественный контроль за деятельностью миграционных служб / Т.А. Прудникова // Вестник Московского университета МВД России. - 2013. - № 3. - С.144–147. (0,3 п. л.).

7. *Прудникова, Т.А.* Теоретические основы формирования института права граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства / Т.А. Прудникова // Труды Академии управления МВД России. - 2013. - № 2. - С.102–106. (0,3 п. л.).

8. *Прудникова, Т.А.* Национальное законодательство как основа регулирования миграционных процессов и пути его совершенствования / Т.А. Прудникова // Труды Академии управления МВД России. - 2013. - № 3. - С.104–108. (0,3 п. л.).

9. *Прудникова, Т.А.* Миграционные службы как субъект административно-правовых отношений: особенности и содержание закрепления административно-правового статуса / Т.А. Прудникова // Вестник Московского университета МВД России. - 2013. - № 5. - С.189–192. (0,3 п. л.).

10. *Прудникова, Т.А.* Партнерство миграционных служб, общества и граждан: особенности интеграции миграционных служб в общество / Т.А. Прудникова // Вестник Московского университета МВД России. - 2013. - № 4. - С.153–158. (0,3 п. л.).

11. *Прудникова, Т.А.* Конституция как основа реализации и защиты прав соотечественников в России / Т.А. Прудникова // Вестник Московского университета МВД России. - 2013. - № 6. - С.109–112. (0,3 п. л.).

12. *Прудникова, Т.А.* История становления и практика правового регулирования миграционных процессов в России / Т.А. Прудникова // Lex Russica. - 2013. № 9.- С.934–942. (0,3 п. л.).

13. *Прудникова, Т.А.* Конституция Российской Федерации как основа регулирования отношений в сфере миграции / Т.А. Прудникова // Ученые труды

РААН. - 2013. - № 3. - С.54–57. (0,4 п. л.).

14. *Прудникова, Т.А.* Административно-правовое регулирование организации и деятельности Федеральной миграционной службы и ее правовой статус / Т.А. Прудникова // Вестник Московского университета МВД России. - 2014. - № 2. - С.122–125. (0,3 п. л.).

15. *Прудникова, Т.А.* Роль субъектов организационно-правового обеспечения взаимодействия российского государства с соотечественниками за рубежом / Т.А. Прудникова // Вестник Московского университета МВД России. 2014. - № 3. - С.141-145. (0,3 п. л.).

16. *Прудникова, Т.А.* Некоторые подходы к пониманию убежища в Российской Федерации / Т.А. Прудникова // Вестник Московского университета МВД России. - 2014. - № 6. - С.203–206. (0,3 п. л.).

17. *Прудникова, Т.А.* Основные направления взаимодействия ФМС России с органами государственной власти в сфере современных миграционных отношений / Т.А. Прудникова // Вестник Московского университета МВД России. - 2014. - № 4. - С.98–102. (0,3 п. л.).

18. *Прудникова, Т.А.* Проблемы в сфере миграционных отношений и пути их решения / Т.А. Прудникова // Вестник Московского университета МВД России. - 2014. - № 10. - С.297–301. (0,4 п. л.).

19. *Прудникова, Т.А.* Особенности региональной системы предоставления убежища в государствах–участниках Содружества Независимых Государств / Т.А. Прудникова, К.Д. Сазон // Вестник Московского университета МВД России. - 2014. - № 10. - С.284–287. (0,3 п. л.).

20. *Прудникова, Т.А.* Статус беженца в Российской Федерации (теоретико-правовой аспект) / Т.А. Прудникова // Вестник Московского университета МВД России. - 2014. № 8. - С.196–199. (0,3 п. л.).

21. *Прудникова, Т.А.* Современные проблемы реализации государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников / Т.А. Прудникова, В.А. Яковлев // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 7. - С.234–237. (0,3 п. л.).

22. *Прудникова, Т.А.* Правовое регулирование миграционной политики и деятельности миграционных служб Австралии, Японии, а также государств, входящих в ассоциацию стран юго-восточной Азии / Т.А. Прудникова, С.А. Акимова // Вестник Московского университета МВД России. - 2014. - № 9. - С.180–184. (0,3 п. л.).

23. *Прудникова, Т.А.* Административно-правовое закрепление системы органов исполнительной власти в сфере миграции / Т.А. Прудникова // Вестник Московского университета МВД России. - 2014. - № 11. - С.203–207. (0,3 п. л.).

24. *Прудникова, Т.А.* Организационно-правовые основы деятельности

уполномоченных органов в сфере миграции по регулированию миграционными процессами в Австрийской Республике / Т.А. Прудникова // Вестник Московского университета МВД России. - 2015. - № 2. - С.173–176. (0,3 п. л.).

25. *Прудникова, Т.А.* Организационно-правовые основы деятельности уполномоченных органов в сфере миграции по регулированию миграционными процессами в Словацкой Республике / Т.А. Прудникова // Вестник Московского университета МВД России. - 2015. - № 5. - С.127–130. (0,3 п. л.).

26. *Прудникова, Т.А.* Организационно-правовые основы деятельности уполномоченных органов в сфере миграции по регулированию миграционными процессами в Чешской Республике / Т.А. Прудникова // Вестник Московского университета МВД России. - 2015. - № 4. - С.202–204. (0,3 п. л.).

27. *Прудникова, Т.А.* Организационно-правовые основы деятельности уполномоченных органов в сфере миграции по регулированию миграционными процессами в Республике Польша / Т.А. Прудникова // Административное право и процесс. - 2015. - № 12. - С.60–62. (0,3 п. л.).

28. *Прудникова, Т.А.* Организационно-правовые основы деятельности уполномоченных органов в сфере миграции по регулированию миграционными процессами в Королевстве Бельгия / Т.А. Прудникова // Вестник Московского университета МВД России. - 2015. - № 6. - С.136–139. (0,3 п. л.).

29. *Прудникова, Т.А.* Организационно-правовые основы деятельности уполномоченных органов в сфере миграции по регулированию миграционными процессами в Греческой Республике / Т.А. Прудникова // Вестник Московского университета МВД России. - 2016. - № 1. - С.154–156. (0,3 п. л.).

30. *Прудникова, Т.А.* Особенности административно-правового регулирования свободы передвижения, выбора места пребывания и жительства в ряде стран евразийского экономического союза / Т.А. Прудникова // Вестник Московского университета МВД России. - 2016. - № 2. - С. 182–185. (0,3 п. л.).

31. *Прудникова, Т.А.* Административно-правовые аспекты обеспечения национальной безопасности / Т.А. Прудникова // Вестник Московского университета МВД России. - 2016. - № 3. - С. 207–209. (0,3 п. л.).

32. *Прудникова, Т.А.* Вопросы совершенствования административно-правового регулирования предоставления убежища в России / Т.А. Прудникова // Вестник Московского университета МВД России. - 2016. - № 4. (0,3 п. л.).

33. *Прудникова Т.А.* Административно-правовая ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления / Т.А. Прудникова // Вестник Московского университета МВД России. - 2016. - № 5. (0,3 п. л.).

34. *Прудникова Т.А.* Адаптация и интеграция мигрантов в российское общество как фактор предупреждения незаконной миграции/ Т.А. Прудникова

// Вестник Академии экономической безопасности МВД России. - 2016. - № 1 - С. 203–207. (0,3 п. л.).

35. Прудникова Т.А. Организационно-правовые основы деятельности уполномоченных органов в сфере миграции по регулированию миграционными процессами в Королевстве Нидерландов / Т.А. Прудникова // Административное право и процесс. - 2016. - № 4. (0,3 п. л.).

III. В иных учебных изданиях:

1. Прудникова, Т.А. Административная ответственность как особый вид юридической ответственности // Сборник научных трудов кафедры конституционного и муниципального права. М.: МосУ МВД России, 2012. (0,3 п. л.).

2. Прудникова, Т.А. Административно-правовой статус миграционных служб государств–участников СНГ / Т.А. Прудникова, К.Д. Сазон // Материалы международной научно-практической конференции «Проблемы борьбы с преступностью и подготовки кадров для правоохранительных органов». Минск, Академия МВД, 2013. (0,4 п. л./0,2 п. л.).

3. Прудникова, Т.А. Конституционно-правовое регулирование правового статуса трудящихся-мигрантов // Сборник научных трудов кафедры конституционного и муниципального права. М.: МосУ МВД России, 2013. (0,3 п. л.).

4. Прудникова, Т.А. Миграционные процессы в контексте национальной безопасности Российской Федерации // Конституционно-правовые основы обеспечения национальной безопасности: сборник научных трудов. Екатеринбург, 2013. (0,4 п. л.).

5. Прудникова, Т.А. Пути повышения эффективности миграционного учета в системе национальных приоритетов / Т.А. Прудникова // Вестник юридического факультета Коломенского института МГМУ (МАМИ). - 2013. - № 8. С.62–69. (0,8 п. л.).

6. Прудникова, Т.А. Защита прав и свобод трудящихся-мигрантов и ее закрепление в конституциях различных государств / Т.А. Прудникова / 20-летие Конституции Российской Федерации. Становление, проблемы и тенденции развития: сборник статей. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2014. С.194–199.

7. Прудникова, Т.А. Организационно-правовые основы деятельности уполномоченных органов в сфере миграции по регулированию миграционными процессами в Итальянской Республике / Т.А. Прудникова // Государственная служба и кадры. - 2015. - № 3. - С.38–40. (0,3 п. л.).