

ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ УСЛОВИЯХ ВЪЕЗДА (ВЫЕЗДА) И ПРЕБЫВАНИЯ (ПРОЖИВАНИЯ) В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА» И ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

Жеребцов А.Н.*, Куреев В.В.

ФГКОУ ВО «Краснодарский университет МВД России»
(Ярославская ул., д. 128, г. Краснодар, Россия, 350005)

Ссылка для цитирования: Жеребцов А.Н., Куреев В.В. Проект Федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» и вопросы совершенствования административного надзора в сфере миграции. *Юридический вестник Кубанского государственного университета*. 2022;14(4):34–39. <https://doi.org/10.31429/20785836-14-4-34-39>

КОНТАКТНАЯ ИНФОРМАЦИЯ:

Жеребцов Алексей Николаевич*, доктор юридических наук, профессор кафедры административной деятельности органов внутренних дел ФГКОУ ВО «Краснодарский университет МВД России»

Адрес: Ярославская ул., д. 128, г. Краснодар, Россия, 350005

Тел.: +7 (918) 632-74-76

E-mail: admgan2066@yandex.ru

Конфликт интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Финансирование. Исследование не имело спонсорской поддержки (собственные ресурсы).

Статья поступила в редакцию: 28.10.2022

Статья принята к печати: 28.11.2022

Дата публикации: 19.12.2022

Аннотация: *Целью* представленного исследования является анализ современного состояния федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции в контексте современной реформы государственного контроля (надзора) в Российской Федерации и попытка законодательного формирования данного вида контрольно-надзорной деятельности в сфере миграции в проекте Федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства».

В результате исследования было выявлено, что современный федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции касается лишь внешней, внешней трудовой иммиграции и не затрагивает системно все существующие виды миграционных потоков, а именно внутренней миграции, внешней миграции, внешней трудовой, образовательной и вынужденной миграции населения, что не позволяет эффективно осуществлять цели государственной миграционной политики и бороться с незаконной миграцией в Российской Федерации.

Вывод: предлагается системное административно-правовое регулирование административного надзора в сфере миграции как вида государственной контрольно-надзорной деятельности, систему предмета данного надзора, который может быть реализован лишь в рамках системной кодификации российского миграционного законодательства.

Ключевые слова: федеральный государственный контроль (надзор), миграция, внешняя трудовая миграция, внешняя миграция, внутренняя миграция, контрольно-надзорная деятельность, административный надзор в сфере миграции.

DRAFT FEDERAL LAW "ON THE CONDITIONS OF ENTRY (EXIT) AND STAY (RESIDENCE) IN THE RUSSIAN FEDERATION FOREIGN CITIZENS AND STATELESS PERSONS" AND ISSUES OF IMPROVING ADMINISTRATIVE SUPERVISION IN THE FIELD OF MIGRATION

Alexey N. Zherebtsov*, Viktor V. Kureev

FGKOU VO "Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia"
(Yaroslavskaya str., 128, Krasnodar, Russia, 350005)

Link for citation: Zherebtsov A.N., Kureev V.V. Draft Federal Law "On the Conditions of Entry (Exit) and Stay (Residence) in the Russian Federation of Foreign Citizens and Stateless Persons" and Issues of Improving Administrative Supervision in the Field of Migration. *Legal Bulletin of the Kuban State University*. 2022;14(4):34–39. <https://doi.org/10.31429/20785836-14-4-34-39>

CONTACT INFORMATION:

Alexey N. Zherebtsov*, Dr. of Sci. (Law), Professor of the Department of Administrative Activities of Internal Affairs Bodies of the FGKOU VO "Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia"

Address: Yaroslavskaya str., 128, Krasnodar, Russia, 350005

Tel.: +7 (918) 632-74-76

E-mail: admgan2066@yandex.ru

Conflict of interest. The authors declare that they have no conflicts of interest.

Financing. The study had no sponsorship (own resources).

The article was submitted to the editorial office: 28.10.2022

The article has been accepted for publication: 28.11.2022

Date of publication: 19.12.2022

Annotation: The purpose of the presented study is to analyze the current state of federal state control (supervision) in the field of migration in the context of the modern reform of state control (supervision) in the Russian Federation and an attempt to legislatively form this type of control and supervisory activities in the field of migration in the draft Federal Law "On the conditions of entry (exit) and stay (residence) in the Russian Federation of foreign citizens and stateless persons". As a result of the study, it was revealed that the modern federal state control (supervision) in the field of migration concerns only external, external labor immigration and does not systematically affect all existing types of migration flows, namely internal migration, external migration, external labor, educational and forced migration of the population, which does not allow to effectively implement the goals of the state migration policy and combat illegal migration in the Russian Federation. Conclusion: a systematic administrative and legal regulation of administrative supervision in the field of migration as a type of state control and supervisory activity, a system of the subject of this supervision, which can be implemented only within the framework of the systemic codification of Russian migration legislation, is proposed.

Keywords: federal state control (supervision), migration, external labor migration, external migration, internal migration, control and supervisory activities, administrative supervision in the field of migration.

Введение

В рамках проводимой в настоящее время реформы контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления, определенную актуальность приобретает формирование законодательных основ осуществления отдельных видов государственного контроля и административного надзора, которые не подпадают, в части организации и осуществления, под действие основного и общего Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹ (далее – ФЗ о государственном контроле

¹ Собрание законодательства РФ. 2020. № 31. (Часть I). Ст. 5007.

(надзоре)). К числу таких видов государственного контроля (надзора), среди прочих, относится федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции (п. 11 ч. 5 ст. 2 ФЗ о государственном контроле (надзоре)). Следует отметить, что в настоящее время для целей преодоления сложившейся ситуации с административно-правовым регулированием контрольно-надзорной деятельности в сфере миграции в рамках МВД России разработан и внесен для общественного обсуждения проект Федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства»¹, где глава 19 посвящена административному надзору за законностью пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан (лиц без гражданства) (далее – ИГ и ЛБГ). Между тем, осуществляя реформирование данного административно-правового института, приведенный проект порождает больше проблемных вопросов, чем предпринимает попытку устранить пробелы правового регулирования общественных отношений при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции населения. Во-первых, как соотносится федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции и административный надзор за законностью пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан. Во-вторых, каков предмет контрольно-надзорной деятельности в указанных сферах. В-третьих, следует ли относить дактилоскопическую регистрацию и идентификацию иностранных граждан, государственную геномную регистрацию иностранных граждан и лиц без гражданства, ведение реестра недобросовестных приглашающих лиц и реестра недобросовестных работодателей к мерам административного надзора за законностью пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан?

Методы исследования

Представленное научное исследование основывается на диалектической методологии познания на стадии критики существующей концепции федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции населения и описания, классификации и формировании нового, отвечающего потребностям современного развития миграционных процессов, подхода к содержанию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации. В проведенном исследовании использовались как многообразные общенаучные методы исследования (анализа, синтеза, системности, индукции и дедукции и т.п.), так и специально-юридические методы юридического моделирования, который позволил сформулировать и обосновать предложения по определению предмета административного надзора в сфере миграции, формировании системы обязательных требований, предъявляемых к поднадзорному субъекту.

Результаты исследования

Основываясь на ранее предложенной нами системе миграционных правоотношений, образующих предмет миграционного права² [1; 3; 4; 5], следует признать, что предметом административного надзора в сфере миграции должны стать следующие виды обязательных требований:

– обязательные требования, предъявляемые внутренним мигрантам гражданам Российской Федерации, определенные в Законе РФ от 25 июня 1993 года № 5242-1 (ред. от 01.07.2021) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»³;

– обязательные требования, предъявляемые внешним иммигрантам временно пребывающим (краткосрочно пребывающим), временно проживающим (долгосрочно пребывающим) и постоянно проживающим в Российской Федерации, приглашающей стороне, определенные в настоящее время в Федеральном законе от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Федеральном законе от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую

¹ Проект Федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» [сайт]. Федеральный портал проектов нормативных правовых актов; 2022 [процитировано 08 сентября 2022]. Доступно: <https://regulation.gov.ru/>.

² Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Административная ответственность в миграционном праве Российской Федерации: материальные и процессуальные аспекты: научно-практическое пособие. М.: Юрлитинформ, 2019.

³ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1227.

Федерацию»¹, Федеральном законе от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ (ред. от 24.02.2021) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»² или в будущем Федеральном законе «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства»;

– обязательные требования, связанные с оказанием ИГ (ЛБГ) образовательных и иных услуг, привлечением их к трудовой деятельности на территории Российской Федерации, определенные в настоящее время в Федеральном законе от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» или в будущем Федеральном законе «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства»;

– обязательные требования, связанные с выездом (эмиграцией) граждан Российской Федерации за границу (внешняя эмиграция граждан РФ), определенные в настоящее время в Федеральном законе от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»;

– обязательные требования, связанные с привлечением граждан Российской Федерации для работы за границей (внешняя трудовая эмиграция), определенные в Федеральном законе от 04 мая 2011 года № 99-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О лицензировании отдельных видов деятельности»³;

– обязательные требования, связанные с исполнением обязанностей вынужденными мигрантами, определенные в Законе РФ от 19 февраля 1993 года № 4530-1 (ред. от 08.12.2020) «О вынужденных переселенцах»⁴ и Федеральном законе от 19 февраля 1993 года № 4528-1 (ред. от 01.07.2021) «О беженцах»⁵.

Научная дискуссия

В настоящее время положения п. 11 ч. 5 ст. 2 ФЗ о государственном контроле (надзоре) позволяют признать, что такой вид контрольно-надзорной деятельности как федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции регламентируется нормами ст. 32 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁶, где в качестве предмета федерального государственного контроля (надзора) за трудовой деятельностью иностранных работников является соблюдение работодателем, заказчиком работ (услуг), принимающей (приглашающей) стороной требований, установленных в приведенном законе, других федеральных законах и иных нормативных правовых актов Российской Федерации в сфере миграции. Это означает, что федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции осуществляется лишь за соблюдением обязательных требований в сфере внешней трудовой иммиграции. Часть 1 и 2 ст. 96 проекта Федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» в качестве предмета административного надзора за законностью пребывания (проживания) в Российской Федерации ИГ (ЛБГ) выступают обязательные требования связанные с пребыванием (проживанием) ИГ (ЛБГ) на территории Российской Федерации, приглашением ИГ (ЛБГ) в Российскую Федерацию, в том числе в связи с оказанием ему образовательных и иных услуг, привлечением к трудовой деятельности ИГ (ЛБГ) на территории Российской Федерации. Здесь следует отметить, что предмет указанного административного надзора немного расширен, но не значительно и охватывает не только общественные отношения в сфере внешней трудовой иммиграции и образовательной иммиграции ИГ (ЛБГ) в Российскую Федерацию, но и внешней иммиграцией пребывающих (проживающих) ИГ (ЛБГ). Из приведенных положений видно, что предмет административного надзора за законностью пребывания (проживания) в Российской Федерации ИГ (ЛБГ), определенный в проекте федерального закона, и предмет федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции, сформулированного в ныне действующем Федеральном законе от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»

¹ Собрание законодательства РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

² Собрание законодательства РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.

³ Собрание законодательства РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

⁴ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 427.

⁵ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 425.

⁶ Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

Федерации», соотносятся как целое и часть, где в первом случае имеет место незначительное расширение предмета административного надзора в сфере миграции.

Представляется, что предложенная интерпретация предмета административного надзора является необоснованной и весьма ошибочной [2]. Совершенно не обоснованно выделять с одной стороны федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, а с другой административный надзор за законностью пребывания (проживания) в Российской Федерации ИГ (ЛБГ), в которых предмет является практически идентичен. Из положений как действующего федерального законодательства, так и представленного проекта федерального закона контрольно-надзорная деятельность федеральных органов государственной власти в сфере миграции (а она отнесена к исключительному ведению федеральных органов государственной власти) осуществляется исключительно в сфере внешней иммиграции, внешней трудовой иммиграции и внешней образовательной иммиграции, что нельзя признать системным и целостным подходом к формированию данного института миграционного права как подотрасли Особенной части административного права.

Другой, на наш взгляд, проблемой административного надзора в сфере миграции (а именно так, по нашему мнению, данный вид деятельности должен называться) является включение в качестве мер осуществления административного надзора таких действий, осуществляющих надзирающим лицом, как дактилоскопической регистрации и идентификации ИГ (ЛБГ), государственной геномной регистрации ИГ и ЛБГ, ведение реестра недобросовестных приглашающих лиц и реестра недобросовестных работодателей. Предлагаемая в ст. ст. 100 и 102 проекта Федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» необходимость проведения государственной дактилоскопической регистрации и фотографирования, а также государственной геномной регистрации ИГ и ЛБГ, не является мерой направленной на осуществление или обеспечение административного надзора в сфере миграции. Данные мероприятия преследуют цель предупреждения в настоящее время и в будущем совершения нарушения миграционного законодательства, выступая мерами такой профилактики. Представляется, что к числу мер профилактического воздействия на мигрантов, кроме указанных, следует так же отнести: 1) информирование ИГ (ЛБГ) о юридически значимых событиях; 2) соглашение о лояльности; 3) режим контролируемого пребывания ИГ (ЛБГ); 4) требование о регистрации мигранта в Едином портале государственных и муниципальных услуг и использование им государственного мобильного приложения для ИГ (ЛБГ); 5) сбор и фиксация в пункте пропуска через Государственную границу РФ должностными лицами пограничного органа ФСБ России сведений об ИГ (ЛБГ); 6) приглашение на въезд иностранного гражданина и ведение реестра недобросовестных приглашающих лиц; 7) ведение реестра недобросовестных работодателей.

Приведенные положения позволяют признать, что закрепленная в ст. ст. 100, 102–104 проекта Федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» система мер осуществления административного надзора в сфере миграции должна быть предусмотрена в главе 20 указанного проекта федерального закона, где закрепляются меры профилактического характера, направленные на предупреждение совершения мигрантами нарушений миграционного законодательства (обязательных требований).

В завершении анализа актуальных проблем административного надзора в сфере миграции следует отметить, что предлагаемый нами предмет данной надзорной деятельности требует уточнения круга субъектов как осуществляющих административный надзор, так и поднадзорных субъектов. Представляется, что эффективная административно-правовая регламентация административного надзора может быть осуществлена в рамках целостной и системной кодификации миграционного законодательства России, а не в рамках попыток бессистемной «малой» кодификации внешней иммиграции, включая внешней трудовой иммиграции ИГ (ЛБГ), которая предпринимается в рамках приведенного проекта федерального закона.

Список использованной литературы:

1. Жеребцов А.Н. Понятие и основные элементы механизма формирования и реализации правовой миграционной политики России. *Российская юстиция*. 2007;(4):2–7.

References:

1. Zherebtsov A.N. [The concept and the main elements of the mechanism of formation and implementation of the legal migration policy of Russia]. *Rossiiskaya yustitsiya = Russian justice*. 2007;(4):2–7. (In Russ.)]

2. Жеребцов А.Н. Федеральный государственный миграционный надзор: начало теоретического анализа. *Государственный контроль и надзор как способы обеспечения законности в сфере экономической деятельности. Сборник материалов международной научно-практической конференции «Лазаревские чтения», посвященной памяти доктора юридических наук, заслуженного юриста РСФСР Елены Викторовны Шориной.* М., 2019.

3. Жеребцов А.Н., Арутюнян А.Д. О сущности миграционного правоотношения и месте миграционного права в системе российского права. *Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика. Материалы VIII Всероссийской научно-практической конференции.* Краснодар: Краснодарский университет МВД России; 2020.

4. Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Миграционное право в системе административного права Российской Федерации: место и значение. *Юридический вестник Кубанского государственного университета.* 2020;(4):81–90. DOI: 10.31429/20785836-12-4-81-90.

5. Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. К вопросу о предмете миграционного права России. *Актуальные проблемы науки административного и финансового права: сборник материалов международной научно-практической конференции «Лазаревские чтения – 2021» (Москва, 10 февраля 2021).* Москва: Институт государства и права РАН; 2021.

2. Zharebtsov A.N. [Federal State Migration Supervision: the beginning of a theoretical analysis]. *Gosudarstvennyi kontrol' i nadzor kak sposoby obespecheniya zakonnosti v sfere ehkonomicheskoi deyatel'nosti. Sbornik materialov mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii «Lazarevskie chteniYA», posvyashchennoi pamyati doktora yuridicheskikh nauk, zasluzhennogo yurista RSFSR Eleny Viktorovny Shorinoi = State control and supervision as ways of ensuring legality in the sphere of economic activity. Collection of materials of the international scientific and practical conference "Lazarev Readings" dedicated to the memory of Doctor of Law, Honored Lawyer of the RSFSR Elena Viktorovna Shorina.* M., 2019. (In Russ.)]

3. Zharebtsov A.N., Arutyunyan A.D. [On the essence of the migration legal relationship and the place of migration law in the system of Russian law]. *Administrativno-pravovoe regulirovanie pravookhranitel'noi deyatel'nosti: teoriya i praktika. Materialy VIII Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii = Administrative and legal regulation of law enforcement activities: theory and practice. Materials of the VIII All-Russian Scientific and Practical Conference.* Krasnodar: Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia; 2020. (In Russ.)]

4. Zharebtsov A.N., Malyshev E.A. [Migration law in the system of administrative law of the Russian Federation: place and significance]. *Yuridicheskii vestnik Kubanskogo gosudarstvennogo universiteta = Legal Bulletin of the Kuban State University.* 2020;(4):81–90. DOI: 10.31429/20785836-12-4-81-90. (In Russ.)]

5. Zharebtsov A.N., Malyshev E.A. [On the subject of the migration law of Russia]. *Aktual'nye problemy nauki administrativnogo i finansovogo prava: sbornik materialov mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii «Lazarevskie chteniya –2021» (Moskva, 10 fevralya 2021) = Actual problems of the science of administrative and financial law: a collection of materials of the international scientific and practical conference "Lazarev Readings -2021" (Moscow, February 10, 2021).* Moscow: Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 2021. (In Russ.)]

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Жеребцов Алексей Николаевич*

доктор юридических наук, профессор кафедры административной деятельности органов внутренних дел ФГКОУ ВО «Краснодарский университет МВД России»

ORCID: 0000-0002-7392-279X

Author ID: 681537

Куреев Виктор Викторович

преподаватель кафедры административной деятельности органов внутренних дел ФГКОУ ВО «Краснодарский университет МВД России»

Author ID: 1084690

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Alexei N. Zharebtsov*

Dr. of Sci. (Law), Professor of the Department of Administrative Activity of Internal Affairs of the FGKOU VO "Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia"

ORCID: 0000-0002-7392-279X

Author ID: 681537

Viktor V. Kureev

Lecturer of the Department of Administrative Activity of Internal Affairs Bodies of the FGKOU VO "Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia"

Author ID: 1084690