## Административное право

**Гирько Сергей Иванович,**
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации,
начальник ФГКУ «ВНИИ МВД России»,
Москва (E-mail: priinst@mail.ru)
**Сандугей Анатолий Николаевич,**
кандидат юридических наук, доцент
заместитель начальника НИЦ
№ 4 – начальник отдела № 1
ФГКУ «ВНИИ МВД России»,
Москва (E-mail: sandugey@inbox.ru)

# О РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ УГРОЗАМ В МИГРАЦИОННОЙ СФЕРЕ

**Аннотация.** В статье осуществляется анализ положения дел в миграционной сфере, показываются неблагоприятные тенденции во внутренней миграции. Основные направления деятельности в области противодействия незаконной миграции, определенные Концепцией общественной безопасности в Российской Федерации, сопоставляются с основными направлениями Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации в области противодействия незаконной миграции. Авторами подчеркивается значение превентивных управленческих мер, а также мер юридической ответственности в этой сфере. Рассматриваются вопросы взаимодействия полномочных органов в области противодействия угрозам в области миграции. Анализируются современные законодательные и правительственные акты, решение Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по общественной безопасности, принятое по результатам заседания 31 марта 2014 года.
**Ключевые слова:** общественная безопасность, концепция, миграция, незаконная миграция, миграционная ситуация, противодействие незаконной миграции, миграционное законодательство.

**Введение.** Четырнадцатого ноября 2013 года Президентом Российской Федерации под № Пр-2685 утверждена Концепция общественной безопасности в Российской Федерации, которая определила основные источники угроз общественной

безопасности, цели, задачи, принципы и основные направления деятельности по ее обеспечению до 2020 года (далее – Концепция).

Опираясь на положения ранее принятых документов государственного стратегического планирования [1], разработчиками Концепции среди основных и имеющих устойчивый характер к эскалации источников угроз общественной безопасности в Российской Федерации, требующих повышенного внимания со стороны сил обеспечения общественной безопасности, были выделены угрозы, формирующиеся в миграционной сфере. Как утверждается в Концепции, «незаконные пребывание в Российской Федерации иностранных граждан и осуществление ими трудовой деятельности на территории страны зачастую ухудшают социальную обстановку в местах их пребывания, создают условия для формирования террористических организаций, политического и религиозного экстремизма, национализма». Характерно, что Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации также указывает на то, что «ежегодно в стране от 3 до 5 миллионов иностранных граждан осуществляют трудовую деятельность без официального разрешения. Незаконная миграция, питающая рабочей силой теневой сектор экономики, является одной из главных причин усиления негативного отношения к мигрантам со стороны части населения Российской Федерации» [2].

**Основная часть.** Существующее положение в миграционной сфере обостряется тем, что незаконная миграция в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства происходит из стран со сложной общественно-политической, экономической и санитарно-эпидемиологической обстановкой.

При этом «неблагоприятные тенденции наблюдаются во внутренней миграции, основным вектором которой остается переселение мигрантов с востока страны в центр, в том числе в Московский регион, в результате чего не только усиливается дисбаланс в распределении населения по территории Российской Федерации, но и растет социальная напряженность в обществе, способствующая возникновению ксенофобии, национальной,

расовой и религиозной розни, а также увеличивается количество этнических организованных преступных групп» [3].

Подтверждению нестабильности миграционной ситуации и, как следствие, ее взрывоопасности для социальной среды стали массовые беспорядки, произошедшие в 2013 году в районе Бирюлево-Западное г. Москвы и г. Пугачеве Саратовской области.

Вполне очевидно, что причинами участившихся случаев массовых беспорядков на национальной почве являются нарушения миграционного законодательства, упущения в управлении миграционной сферой как региональных и местных органов власти, так и правоохранительных органов, непринятие органами полиции и ФМС России необходимых мер по пресечению правонарушений и преступлений в сфере миграции.

Учитывая современное состояние миграционной ситуации в стране, рассматриваемая Концепция ориентирует органы государственной власти и местного самоуправления исходить из необходимости постоянного совершенствования политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер по предупреждению, выявлению и пресечению социальных и межнациональных конфликтов, преступлений, связанных с организацией незаконной миграции, деятельности, направленной на разжигание расовой, национальной и религиозной розни, ненависти либо вражды.

В качестве основных направлений деятельности в области противодействия незаконной миграции Концепция определяет:

совершенствование межведомственного взаимодействия, в том числе обмена информацией на внутригосударственном уровне, а также взаимодействия с компетентными органами иностранных государств по вопросам противодействия незаконной миграции;

формирование автоматизированной системы оформления и выдачи миграционных карт с одновременным внесением информации, содержащейся в них, в государственную информационную систему миграционного учета;

развитие инфраструктуры для осуществления административного выдворения за пределы территории

Российской Федерации, депортации, а также процедуры реадмиссии;

совершенствование информационной и разъяснительной работы с гражданами и работодателями в целях предупреждения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации;

совершенствование взаимодействия сил обеспечения общественной безопасности с общественными объединениями, национальными диаспорами в сфере профилактики правонарушений на почве социальной, расовой, национальной или религиозной розни;

развитие механизмов общественного контроля за расследованием преступлений, общественного мониторинга, независимой экспертизы в целях предотвращения роста уровня ксенофобии, социальной, расовой, национальной или религиозной розни.

Указанные направления деятельности сил обеспечения общественной безопасности в области противодействия незаконной миграции во многом совпадают с основными направлениями государственной миграционной политики Российской Федерации в области противодействия незаконной миграции. При этом в Концепции особое внимание уделяется вопросам взаимодействия сил обеспечения общественной безопасности с общественными объединениями, национальными диаспорами в сфере профилактики правонарушений на почве социальной, расовой, национальной или религиозной розни, а также развитию механизмов общественного контроля за расследованием соответствующих преступлений.

В этом смысле научно обоснованные идеи, заложенные в содержание Концепции, не просто учитывают требования государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года [2], а развивают их в контексте основных целей и задач обеспечения общественной безопасности в стране.

Рассматривая общественную безопасность как состояние защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, одной из задач обеспечения общественной безопасности

Концепцией провозглашается сохранение гражданского мира, политической, социальной и экономической стабильности в обществе. При этом реализация соответствующих задач должна опираться на принцип приоритета профилактических мер по обеспечению общественной безопасности.

Поэтому применительно к управлению в области миграционной сферы в целях обеспечения общественной безопасности крайне важно применять превентивные меры, содержащие в своей основе методы убеждения, а если понадобится и жесткого принуждения — от административного выдворения за пределы территории Российской Федерации до уголовной ответственности за организацию незаконной миграции и иные сопутствующие ей преступления.

Для реализации соответствующих задач в сфере обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации имеется достаточный объем правовых средств, а также действует вполне отработанная система взаимодействия полномочных органов в области противодействия угрозам в миграционной сфере. Так, ФМС России совместно с иными правоохранительными органами в 2013 году в период проведения оперативно-профилактических мероприятий «Нелегальный мигрант» выявлено 444,6 тыс. нарушений миграционного законодательства (АППГ+ 27%), в том числе нарушений режима пребывания – 214 тыс., нарушений порядка осуществления трудовой деятельности – 96,1 тыс.

Вместе с тем это лишь «верхушка айсберга» в вопросах оценки состояния угроз в миграционной сфере и эффективности деятельности сил обеспечения общественной безопасности по их предотвращению. Основные проблемы лежат более глубоко, под «толщей» рутинной полицейской работы по выявлению незаконных мигрантов и граждан Российской Федерации, нарушающих режим регистрации по месту пребывания.

На наш взгляд, перед правоохранителями в сфере общественной безопасности стоят более важные задачи по противодействию угрозам в миграционной сфере, которые непосредственно затрагивают миграционные процессы, сопровождают их или являются негативными последствиями неконтролируемых перемещений потенциально опасных мигрантов.

Среди них следует выделить преступления, связанные с торговлей людьми, включая их сексуальную эксплуатацию и незаконную трансплантацию человеческих органов. Это — незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ, оружия и боеприпасов, контрабанда товаров и, конечно же, «импорт» в нашу страну экстремизма во всех его проявлениях: от соответствующей литературы до зарубежных наемников-террористов.

Именно на эти проблемы обращалось внимание на заседании Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по общественной безопасности, которое состоялось 31 марта 2014 года, где был впервые рассмотрен вопрос о мерах по реализации Концепции общественной безопасности в Российской Федерации.

Решением указанной Комиссии помимо общих задач для заинтересованных органов государственной власти в сфере обеспечения общественной безопасности было поручено обеспечить в текущем году проведение комплекса мер, направленных на недопущение создания этнических группировок из числа мигрантов, проповедующих националистические идеи, а также легализации на территории Российской Федерации лиц, причастных к международным экстремистским организациям.

Следует отметить, что в отличие от программных мероприятий, которые предстоит разработать федеральным органам исполнительной власти по реализации рассматриваемого документа стратегического планирования, вопросы противодействия угрозам общественной безопасности, формирующимся в миграционной сфере, ранее получили свое отражение в плане мероприятий по реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года.

В частности, Правительством Российской Федерации был утвержден соответствующий план первого этапа реализации Концепции государственной миграционной политики, предусматривающий в качестве мероприятий внесение изменений в УК РФ и КоАП РФ в части ужесточения уголовной и совершенствования административной ответственности за правонарушения в области миграции [4].

Запланированные мероприятия уже во многом реализованы. В установленные сроки были приняты федеральные законы от 23 июля 2013 года № 207-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования миграционного законодательства и ответственности за его нарушение» и № 224-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Данные законы предусматривают усиление административной ответственности иностранных граждан за нарушение режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, а также ужесточение оснований для запрещения их въезда в Российскую Федерацию.

В целях противодействия нежелательной миграции в пределах Российской Федерации вступил в силу Федеральный закон от 21 декабря 2013 года № 376-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Нормы этого Федерального закона направлены на устранение условий для фиктивной регистрации лиц в жилых помещениях и установление административной и уголовной ответственности за нарушение правил регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания (жительства) и за их проживание без регистрации.

Наряду с перечисленными законодательными актами в рамках реализации указанного плана мероприятий в IV квартале т.г. в Правительство Российской Федерации ФМС России необходимо представить проект федерального закона об иммиграционном контроле, подготовленный совместно с МВД России и ФСКН России.

Данный проект разработан и представлен для обсуждения членам Научного совета ФМС России, а также широкой общественности в СМИ, в т.ч. размещен на официальном сайте ФМС России.

Не вызывает сомнений, что одним из направлений государственной миграционной политики Российской Федерации в области противодействия незаконной миграции является совершенствование правовой базы противодействия незаконной миграции, создание и совершенствование системы иммиграционного контроля путем закрепления данного понятия

в системе нормативных правовых актов Российской Федерации, определения компетентных органов и перечня соответствующих полномочий.

Вместе с тем при реализации соответствующих правотворческих задач законодателю необходимо более тщательно подходить к вопросам расширения (передачи) полномочий территориальных органов ФМС России в рассматриваемой сфере обеспечения общественной безопасности.

В частности, законопроектом «Об иммиграционном контроле в Российской Федерации» предусматривается наделение органа иммиграционного контроля функцией предварительного расследования преступлений (в форме дознания), предусмотренных статьями 322.1 – 322.3 УК РФ. Статья 13 «Права органов иммиграционного контроля» указанного законопроекта во многом дублирует соответствующие права полиции и предоставляет будущим сотрудникам органов иммиграционного контроля возможность: «проверять документы, удостоверяющие личность граждан.., останавливать транспортные средства.., патрулировать населенные пункты и общественные места… и т.п.».

Отдельного обсуждения на научных площадках требуют вопросы применения органами иммиграционного контроля отдельных мер государственного принуждения, наделения сотрудников ФМС России правами на применение физической силы, специальных средств, а главное — огнестрельного оружия.

Несмотря на достижение запланированных результатов в нормотворческой и организационной деятельности в сфере управления миграционными процессами, в текущем году законодателю предстоит разработать и утвердить новый программный документ в сфере реализации миграционной политики нашего государства на последующие этапы, учитывающий концептуальные подходы к обеспечению безопасности личности, общества и государства. При этом перспективный план мероприятий по реализации Концепции государственной миграционной политики должен быть согласован с соответствующими программными документами федерального и отраслевого уровня в сфере общественной безопасности.

В частности, на первом этапе реализации Концепции общественной безопасности (2013—2016 годы) предполагается не только разработка и принятие законодательных и иных нормативных правовых актов, направленных на достижение целей, выполнение задач и определение основных направлений деятельности по обеспечению общественной безопасности, но и разработка комплексных целевых программ по обеспечению общественной безопасности. Одновременно должна продолжиться корректировка региональных и муниципальных программ по профилактике правонарушений, социальных и межнациональных конфликтов.

**Заключение.** Для реализации обозначенных в Концепции задач по обеспечению общественной безопасности в миграционной сфере представляется необходимым на первом этапе продолжить формирование государственной системы мониторинга состояния общественной безопасности с учетом угроз в области миграции, предусматривающей:

установление критериев оценки угроз общественной безопасности, показателей и индикаторов ее состояния с учетом миграционной ситуации;

получение, обработку, анализ данных об угрозах общественной безопасности, а также о деятельности сил обеспечения общественной безопасности в миграционной сфере;

составление краткосрочных и долгосрочных прогнозов развития криминогенной ситуации, социальных и межнациональных конфликтов.

На втором этапе реализации Концепции (2017 — 2020 годы) необходимо внедрение комплексных целевых программ обеспечения общественной безопасности, предусматривающих мероприятия по противодействию незаконной миграции, а также иным противоправным деяниям в миграционной сфере. Следует продолжить совершенствование единой государственной системы профилактики правонарушений, включая мониторинг и оценку эффективности правоприменительной практики, разработку и использование профилактических мер, направленных на снижение уровня коррумпированности и криминализации общественных отношений, в том числе и в миграционной сфере.

При этом достижению положительных результатов в государственном стратегическом планировании мероприятий противодействия угрозам общественной безопасности в миграционной сфере объективно будет способствовать обсуждение указанных проблем миграционной политики, противодействия незаконной миграции и сопутствующим ей криминальным проявлениям на заседаниях Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по общественной безопасности. Ибо выработка согласованных решений и действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по совершенствованию системы мер по выявлению незаконных мигрантов и пресечению незаконной миграции без учета иных угроз общественной безопасности не может быть осуществлена в полном объеме в рамках деятельности Правительственной комиссии по миграционной политике [5].

**Выводы.**

1. Поскольку положение в миграционной сфере обостряется тем, что незаконная миграция в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства происходит из стран со сложной общественно-политической, экономической и санитарно-эпидемиологической обстановкой, то основные усилия по противодействию правонарушений в миграционной сфере необходимо сосредоточить на контроле миграционных процессов в нашу страну из соответствующих государств.

2. Причинами участившихся случаев массовых беспорядков на национальной почве являются нарушения миграционного законодательства, упущения в управлении миграционной сферой как региональных и местных органов власти, так и правоохранительных органов, непринятие органами полиции и ФМС России необходимых мер по пресечению административных правонарушений и преступлений в сфере миграции.

3. Направления деятельности сил обеспечения общественной безопасности в области противодействия незаконной миграции во многом совпадают с основными направлениями государственной миграционной политики Российской Федерации в области противодействия незаконной миграции. Вместе с тем

обеспечение общественной безопасности в Российской Федерации требует более широкого и комплексного подхода к противодействию угрозам, связанным с незаконной миграцией, учитывающего не только противоправность рассматриваемого явления, но и иные связанные с ним асоциальные последствия неконтролируемых перемещений потенциально опасных мигрантов.

4. Применительно к управлению в области миграционной сферы в целях обеспечения общественной безопасности крайне важно применять превентивные меры, содержащие в своей основе методы убеждения, а если понадобится и жесткого принуждения – от административного выдворения за пределы территории Российской Федерации до уголовной ответственности за организацию незаконной миграции и иные сопутствующие ей преступления.

5. При реализации правотворческих задач в миграционной сфере законодателю необходимо более тщательно подходить к вопросам совершенствования правового обеспечения управления миграцией населения. В частности, предварительной научной проработки требуют проблемы расширения компетенции территориальных органов ФМС России в сфере обеспечения общественной безопасности за счет наделения их «силовыми» полномочиями.

**Список литературы:**

1. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года // Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года». — СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

2. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года // Утверждена Президентом Российской Федерации № Пр-1490 от 8 июня 2012 года.

3. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации // Утверждена Президентом Российской Федерации № Пр-2685 от 14 ноября 2013 года.

4. Распоряжение Правительства РФ от 21 августа 2012 г. № 1502-р «О плане мероприятий по реализации в 2012 — 2015 годах (первый этап) Концепции государственной миграционной политики

Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2012. № 35. Ст. 4858.

5. Постановление Правительства РФ от 26 мая 2009 г. № 450 (ред. от 20.12.2010) «О Правительственной комиссии по миграционной политике» // СЗ РФ. 2009. № 22. Ст. 2726.

**Administrative law**

**Sergey I. Girko**, doctor of law,
Professor, honoured worker of science of the
Russian Federation, Head of Ministry of Internal
Affairs VNII FGKU, Moscow (E-mail: priinst@mail.ru)
**Anatolij N. Sandugej,** PhD, Assistant Professor
Deputy Director SIC ICWC No. 4-head
Of Department no. 1 VNII FGKU
The Ministry of Internal Affairs of Russia»,
Moscow (E-mail: sandugey@inbox.ru)

# ON THE IMPLEMENTATION OF THE CONCEPT OF PUBLIC SECURITY IN THE RUSSIAN FEDERATION IN THE FIELD OF COUNTERACTION TO THREATS IN MIGRATION FIELD

**Abstract**. The article is analysis of the migration situation in the field, shows the adverse trends in internal migration. Main activities in the field of countering illegal migration, defined the concept of public security in the Russian Federation, are compared with the main Concept of the State migration policy of the Russian Federation in the field of combating illegal migration. The authors underscore the importance of preventive management measures, as well as legal responsibility in this area. Examines the interaction of authorities in the field of counteraction to threats in the field of migration. Analyzes the modern legislative and governmental acts, the decision of the Interdepartmental Commission of the Security Council of the Russian Federation on public security, adopted on the results of the session of March 31, 2014 years.

**Key words**: public safety, concept, migration, illegal migration, the migration situation, combating illegal migration, the migration legislation.

**References:**

The strategy of national security of the Russian Federation up to the year 2020//Decree of the President of the Russian Federation from May 12, 2009 # 537 "On the national security strategy of the Russian Federation up to the year 2020". The Russian Federation. 2009. # 20. Art. 2444.

The concept of the State migration policy of the Russian Federation for the period up to the year 2025//Approved by the President of the Russian Federation # 1490 Ave. from June 8, 2012 year.

The concept of public security in the Russian Federation//Approved by the President of the Russian Federation No. 2685 Avenue from November 14, 2013 year.

The Russian Federation Government Decree # 1502 –p. August 21, 2012 "On plans of action for implementation in the 2012-2015 period (first phase) Concept of the State migration policy of the Russian Federation for the period up to the year 2025"//SZ RF. 2008. 2012. # 35. Art.4858.

Resolution of the Government of the Russian Federation from May 26, 2009 # 450 (red. from 20.12.2010) "On the governmental Commission on migration policy" // SZ RF. 2008. 2009. # 22. Art.2726.