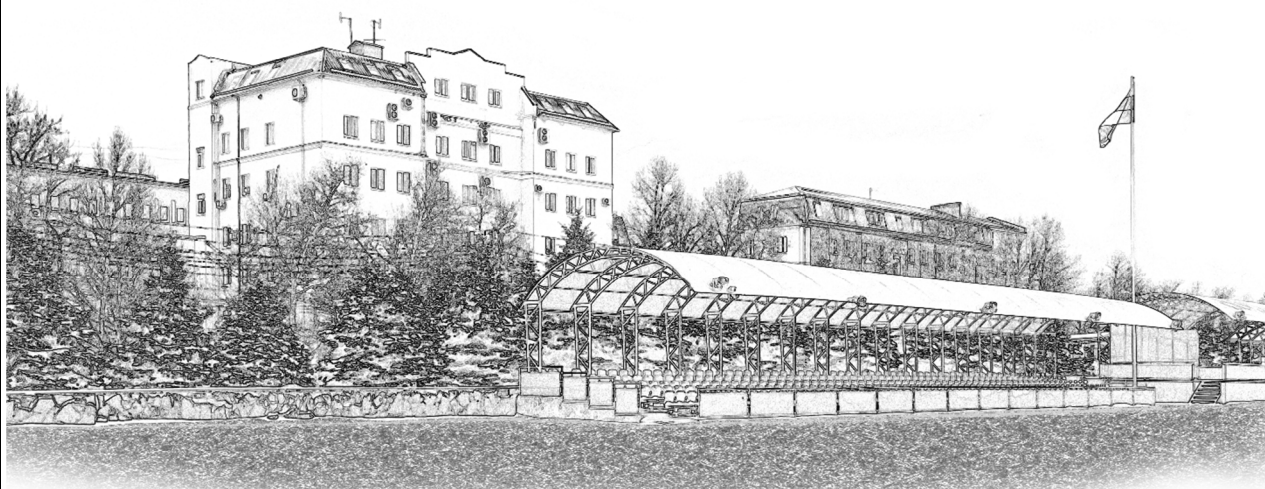




Краснодарский университет МВД России

А. Н. Жеребцов

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ
ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**



Краснодар
2025

Краснодарский университет МВД России

А. Н. Жеребцов

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ
ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Краснодар
2025

УДК 342.924
ББК 67.401
Ж593

Одобрено
редакционно-издательским советом
Краснодарского университета
МВД России

Рецензенты:

Д. Н. Шурухнова, кандидат юридических наук, доцент (Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя);

Е. В. Позднякова, кандидат юридических наук, доцент (Воронежский институт МВД России).

Жеребцов А. Н.

Ж593 Административно-правовое обеспечение использования цифровых технологий при реализации государственной миграционной политики Российской Федерации / А. Н. Жеребцов. – Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2025. – 170 с.

ISBN 978-5-9266-2138-6

В монографии предлагаются и обосновываются идеи расширения внедрения в сферу публичного управления миграционными процессами цифровых технологий и следующая за этим потребность дальнейшего совершенствования их административно-правового регулирования, заключающегося в формировании новых административно-правовых режимов публичного управления миграционными потоками, административно-правового механизма противодействия незаконной миграции с использованием цифровых технологий.

Для профессорско-преподавательского состава, адъюнктов, курсантов, слушателей образовательных организаций МВД России и сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

УДК 342.924
ББК 67.401

ISBN 978-5-9266-2138-6

© Краснодарский университет
МВД России, 2025
© Жеребцов А. Н., 2025

Введение

В Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, утвержденной Указом Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203¹, отмечается, что информационно-коммуникационные технологии затронули все сферы общественной жизни, стали неотъемлемым атрибутом современных управленческих технологий в каждой отрасли экономики, публичного управления, обеспечения обороны и безопасности государства. Объективные процессы цифровых трансформаций, актуальные для современной российской государственности, понимаются как процесс формирования новых или изменения существующих экономических и управленческих процедур посредством применения имеющихся цифровых технологий в соответствии с объективными потребностями социальной среды². Они представляют собой закономерный процесс цифровизации всех сторон жизни российского общества и государства, достижения частных и публичных интересов индивида, социальных групп и нации в целом в эпоху становления информационного общества. Цифровая трансформация социально-экономической, управленческой сфер, области обеспечения национальной безопасности является необходимым условием выхода на новый уровень взаимоотношений между человеком и государством, реализации индивидуальным и коллективным субъектами прав, свобод и законных интересов, а также их гарантии и защиты. Положения документов стратегического планирования в полной мере отражают и перспективные потребности

¹ Собр. законодательства РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

² См.: Леденева В.Ю., Рахмонов А.Х. Риски государственного управления в миграционной сфере в условиях цифровой трансформации // Управление. 2020. Т. 8. № 4. С. 53.

расширения использования информационных технологий в сфере публичного управления миграционными процессами в Российской Федерации. Имеющаяся дискуссия в российском обществе и в среде правящей элиты по вопросу о концепции государственной миграционной политики, в сущности, заключающейся в определении приоритета социально-экономической цели или цели национальной безопасности государства в реализации данной политики, актуализирует расширение применения цифровых технологий в сфере публичного управления миграцией населения. Указанное положение находит подтверждение в п. 29 Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы, утвержденной Указом Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 (в редакции от 12 мая 2023 г.)¹, где выделяются три основные функции, подлежащие реализации в рамках государственной миграционной политики, при выполнении которых должны применяться информационные технологии, а именно: проведение мониторинга миграционных процессов; осуществление миграционного надзора; предоставление публичных услуг.

Внедрение цифровых технологий в процесс публичного управления миграцией населения должно основываться на административно-правовой базе, которая предоставила бы возможность не только эффективно регулировать применение данных технологий в ходе достижения целей государственной миграционной политики, но и усовершенствовать действующее российское миграционное законодательство, что, по нашему мнению, должно стать целью настоящего исследования.

Реализация представленной цели исследования позволяет сформировать следующие задачи данной работы:

рассмотреть понятие и значение цифровых технологий в сфере публичного управления миграционными процессами;

выделить виды цифровых технологий и перспективы их применения в сфере публичного управления миграционными процессами;

определить понятие и содержание цифрового профиля мигранта как ключевого элемента упорядочения миграционно-правовых отношений;

сформировать основы административно-правового регулирования применения документов, удостоверяющих личность мигранта, с цифровым носителем информации;

¹ Собр. законодательства РФ. 2018. № 45. Ст. 6917.

рассмотреть вопросы административно-правового регулирования регистрационного и миграционного учета мигрантов с использованием цифровых технологий;

предложить пути административно-правового обеспечения управления внешней трудовой миграцией с использованием цифровых технологий;

изучить административно-правовое обеспечение использования цифровых технологий для публичного управления вынужденной и интеллектуальной миграцией населения;

предложить пути обеспечения административно-правового регулирования профилактики нарушения миграционного законодательства с использованием цифровых технологий;

сформулировать механизм административно-правового регулирования предупреждения и пресечения нарушений российского миграционного законодательства с использованием цифровых технологий;

предложить пути использования цифровых технологий в производстве по делам об административных правонарушениях российского миграционного законодательства.

Представленное монографическое исследование, по нашему мнению, будет интересным профессорско-преподавательскому составу, адъюнктам и курсантам образовательных организаций, исследующим проблемы совершенствования правового регулирования миграционных процессов, миграции населения и использования цифровых технологий в данном процессе, а также всем изучающим рассматриваемые вопросы.

Глава 1. Понятие и виды цифровых технологий, применяемых в сфере публичного управления миграционными процессами

1.1. Понятие и значение цифровых технологий в сфере публичного управления миграционными процессами

Современное состояние общества, его экономической системы, гуманитарные и организационные процессы находятся в рамках формируемой парадигмы четвертой технологической революции, основанной на интенсивном и экстенсивном развитии и использовании информационных (информационно-коммуникативных) технологий. Сами информационные технологии в современной информатике понимаются как «часть научной области информатики, представляющая собой совокупность средств, способов, методов автоматизированного сбора, обработки, хранения, передачи, использования, продуцирования информации для получения определенных, заведомо ожидаемых результатов»¹. Расширение использования информационных технологий, как видно из данного определения, позволяет решить комплекс практических задач совершенствования и ускорения процессов обмена информацией для развития экономических, финансовых, управленческих, производственных и других процессов, а также осуществления таких операций, которые невозможно реализовать, не используя информационные технологии. В Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, утвержденной Указом Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203², отмечается, что информационно-коммуникационные технологии используются во всех сферах общественной жизни, стали неотъемлемым атрибутом современных управленческих технологий в каждой отрасли экономики, публичного управления, обеспечения обороны и безопасности государства.

В административно-правовой науке справедливо отмечается, что понятия «цифровые технологии» и «информационные технологии» зачастую отождествляются, что является не в полной мере корректным. Информационные технологии по сути своей связаны с обменом определенного набора данных (информацией), зачастую посредством

¹ Роберт И.В., Лавина Т.А. Толковый словарь терминов понятийного аппарата информатизации образования. М.: Бином. Лаборатория знаний, 2014. URL: <https://docs.yandex.ru/docs/view?tm=1719386548&tld> (дата обращения: 16.06.2024).

² Собр. законодательства РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

аналоговых устройств»¹, т. е. обладают более широкими возможностями их использования для сбора, обработки, хранения, передачи, использования, продуцирования информации. В ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (в редакции от 12 декабря 2023 г.) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»² информационные технологии определены как процессы, методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения информации и способы осуществления таких процессов и методов. В свою очередь, цифровые технологии являются продвинутым видом информационных технологий, возникшим в ходе непрерывно происходящих информационных трансформаций³, цифровизация выступает современным передовым этапом развития информационных технологий и основной движущей силой цифровой экономики и управления⁴.

Информационные и цифровые технологии имеют в юридическом и техническом аспектах сходные и отличные признаки, позволяющие выделить общее и особенное в рамках данных технологий. Так, в работе «Формирование и использование информационных ресурсов

¹ Кузякин Ю.П., Кузякин С.В. Правовое регулирование цифровых технологий в государственном управлении // Административное право и процесс. 2023. № 3. С. 55.

² Собр. законодательства РФ. 2006. № 31, ч. 1. Ст. 3448.

³ В соответствии с п. 2 и 16 Положения о ведомственных программах цифровой трансформации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 10 окт. 2020 г. № 1646 (в ред. от 17.02.2022) «О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов управления государственными внебюджетными фондами» цифровая трансформация – совокупность действий, осуществляемых государственным органом, направленных на изменение (трансформацию) государственного управления и деятельности государственного органа по предоставлению им государственных услуг и исполнению государственных функций за счет использования данных в электронном виде и внедрения информационных технологий в свою деятельность в целях: а) повышения удовлетворенности граждан государственными услугами, в том числе цифровыми, и снижения издержек бизнеса при взаимодействии с государством; б) снижения издержек государственного управления, отраслей экономики и социальной сферы; в) создания условий для повышения собираемости доходов и сокращения теневой экономики за счет цифровой трансформации; г) повышения уровня надежности и безопасности информационных систем, технологической независимости информационно-технологической инфраструктуры от оборудования и программного обеспечения, происходящих из иностранных государств; д) обеспечения уровня надежности и безопасности информационных систем, информационно-телекоммуникационной инфраструктуры; е) устранение избыточной административной нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности в рамках контрольной (надзорной) деятельности.

⁴ См.: Ся Чжиюань. Понятие и виды цифровых технологий // Актуальные научные исследования в современном мире. 2021. № 10-3(78). С. 140–141.

МВД России в сфере миграции» авторы отмечают, что к числу общих признаков (свойств) информации и цифровизации относятся:

- 1) свойство физической неотчуждаемости информации;
- 2) свойство обособляемости информации;
- 3) свойство информационной вещи;
- 4) свойство распространяемости (тиражируемости);
- 5) свойство экзemplарности информации¹.

В сущности, приведенные свойства (признаки) информации в настоящее время являются доктринальными². Все это в конечном счете свидетельствует о том, что информационные и цифровые технологии основываются на единой основе – информации.

При этом, на наш взгляд, следует различать информационные (информационно-коммуникативные) и цифровые технологии, которые имеют определенное различие, отражающее специфику применения цифровых технологий в различных сферах человеческой деятельности (экономике, производстве, управлении, праве и т. п.).

Эти обстоятельства предопределяют потребность в выделении специфических особенностей цифровых технологий для целей публичного управления, включая осуществление публичного управления в сфере миграции населения.

1. Технологии, использующие электронно-вычислительную аппаратуру для записи кодовых импульсов в определенной последовательности и с определенной частотой³ (п. 3.17 ГОСТ Р 33.505-2003⁴), характеризуются использованием специального оборудования для осуществления сбора, обработки, хранения, передачи и использования цифрового контента для осуществления публичного управления в сфере миграции населения.

¹ Катаева О.В., Муленко Н.В., Столярова З.Н. и др. Формирование и использование информационных ресурсов МВД России в сфере миграции: учеб. пособие. Белгород, 2023. С. 16–17.

² См.: Куликова С.А. Информационное право России: учеб. пособие. Саратов: Изд-во Саратовского университета. 2010. С. 10–11.

³ См.: Эльтемеров А.А., Эльтемеров О.В., Рыженко Н.Ю. Информационно-коммуникационные технологии и цифровые технологии: разделение понятий // Молодые ученые в решении актуальных проблем безопасности: материалы XII Всерос. науч.-практ. конф. Железногорск, 2023. С. 314–315.

⁴ ГОСТ Р 33.505-2003. Государственный стандарт Российской Федерации. Единый российский страховой фонд документации. Порядок создания страхового фонда документации, являющейся национальным научным, культурным и историческим наследием. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 26.06.2024).

2. Цифровая технология определяется как «методы, технические средства и решения по обработке и передаче данных посредством интерактивных каналов связи, позволяющие существенно улучшить качество обработки информации и релевантность выдачи результатов по запросу пользователей»¹. Данное свойство цифровых технологий заключается в том, что посредством их применения можно решать задачи, которые невозможно осуществить посредством использования иных информационных технологий (в рамках цифровых технологий приобретаются такие методы и технические средства, которые не свойственны иным информационным технологиям).

3. Цифровые технологии в основном используются в вычислительной цифровой электронике, прежде всего в компьютерах, игровых машинах, робототехнике, автоматике, приборостроении, радио- и телекоммуникационном оборудовании и во многих других областях электротехники². Данные технологии формируются на таких продуктах, которые функционируют на основе указанной выше вычислительной цифровой техники и неотделимом от нее программном обеспечении³. При этом само программное обеспечение существенно влияет на процессы цифровой трансформации в различных отраслях и сферах государственного управления, включая миграционную сферу отношений в современном обществе.

4. Цифровые технологии характеризуются следующими признаками, которые предопределяются в их технологическом аспекте: а) при формировании программного продукта используется двоичный файл (бинарный файл), т. е. двоичная система счисления, посредством которой информация хранится (фиксируется) как последовательность битов (минимальных единиц информации, состоящих из 0 или 1); б) цифровые данные можно эффективно хранить в течение длительного времени; они позволяют хранить значительный объем ценных информационных ресурсов и использовать компактные средства такого хранения; в) высокая степень возможности защиты и конфиденциальности цифровых технологий; г) широкие и универсальные возможности использования цифровых технологий на стандартизированных логических

¹ Сольцин Л.О. Цифровые технологии: понятие, виды. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 26.06.2024).

² Аннаниязова Г.С. Цифровые технологии // Символ науки. 2023. № 10-2. С. 14.

³ См.: Канищева Е.М., Беляева Е.С. Цифровые технологии: понятие, виды, преимущества и недостатки // Актуальные проблемы международных отношений в условиях формирования мультиполярного мира: сб. науч. ст. X Междунар. науч.-практ. конф. Курск, 2021. С. 190.

компонентах для формирования различных цифровых систем¹. Данная характеристика цифровых технологий отражает комплекс их технических возможностей, которые сводятся к особенностям программного обеспечения; возможности хранения обширных информационных баз данных (информации); высокой степени защищенности цифровой информации; обширным возможностям разработки новых цифровых информационных систем по сбору, обработке, хранению, передаче, использованию, продуцированию цифровой информации.

Приведенные общие и специфические признаки (свойства) цифровых технологий позволяют сформулировать юридическое понятие данного явления: *цифровые технологии – это метод, основанный на специфическом технологическом программном продукте и специальной цифровой электронике (оборудовании), посредством которого с использованием интерактивных каналов связи решаются задачи сбора, обработки, хранения, передачи, использования, продуцирования цифровой информации.*

Необходимость использования современных цифровых технологий в публичном (государственном и муниципальном) управлении обусловлена потребностью оперативного и эффективного решения комплекса задач публичного управления: социально-экономической, социально-культурной и административно-политической. Как видно, применение цифровых технологий не обходит стороной административно-политическую сферу государственного управления (муниципальное управление в данной сфере осуществляться не может), в рамках которой выделяется *межотраслевая (координационная) сфера*, где осуществляется миграция населения, представляющая собой многообразную и обширную систему социальных связей, возникающих в процессе территориальной (миграционной) мобильности граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, в результате которых происходит приобретение, изменение, реализация и прекращение специального административно-правового статуса мигранта. Вся эта область межотраслевых социальных связей объективно нуждается в публичном управлении, а также административно-правовом и ином правовом регулировании².

¹ См.: Ся Чжиюань. Указ. соч. С. 139–144.

² См.: Жеребцов А.Н., Горбань А.Е. Целевая концепция государственной миграционной политики Российской Федерации и административно-правовой механизм ее реализации. М.: Проспект, 2022. С. 76–79.

В докладе Всемирного банка в сотрудничестве с Институтом развития информационного общества 2016 г. «Цифровое правительство 2020: перспективы для России» отмечалось, что «цифровизация подразумевает цифровой формат взаимодействия гражданских лиц с государственными органами, переход от бумажного документооборота к электронному, предоставление государственных услуг на основе информационных систем совместного использования, позволяющих неограниченное количество раз (за исключением отдельных случаев) использовать в рамках административной деятельности данные различных ведомств»¹. С данным подходом можно было бы согласиться, если дополнить эти положения указанием на необходимость использования цифровизации не только для предоставления публичных услуг, но и для реализации иных функций публичного управления для достижения целей стратегического управления в указанных выше социальных сферах².

Эксперты в области цифровых технологий признают, что «в целом суть перехода к цифровому формату заключается в обеспечении моментальной реализации поставленных задач, без лишних усилий со стороны работника государственных ведомств и учреждений, за счет автоматизации рутинной деятельности и перенаправления освободившихся времени и сил на максимально эффективное содействие реализации запросов граждан страны»³. Нам представляется, что более широкое применение цифровых технологий в публичном управлении позволит решить задачи не только эффективного содействия в рассмотрении запросов граждан, выполняемых органами публичного управления, но и, во-первых, реализации функции учета многообразной управленческой информации и эффективного ее использования, во-вторых, осуществления функции публичного контроля (надзора) в рамках различных видов контрольно-надзорной деятельности публичной власти, в-третьих, снижения рисков конфликта интересов при использовании цифровых технологий при принятии публично-управленческого решения по индивидуально-конкретному административному делу, в-четвертых, повышения уровня, скорости и эффективности межведомственного взаимодействия в ходе принятия управленческого решения.

¹ URL: www.iis.ru/docs/DigitalGovernmentRussia2020RUS.pdf (дата обращения: 03.07.2024).

² См.: Жеребцов А.Н., Горбань А.Е. Указ. соч. С. 63–72.

³ Грипич С.А. Правовые аспекты внедрения цифровых технологий в государственное управление // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 2. С. 49.

Воспринимая цифровую трансформацию как «процесс создания новых или изменения существующих экономических и управленческих процессов через применение цифровых технологий в соответствии с меняющимися требованиями социальной среды»¹, следует отметить объективную закономерность происходящей цифровизации всех сторон жизни российского общества и государства, процессов реализации частных и публичных интересов людей, их социальных групп и нации в целом в эпоху становления информационного общества. Цифровая трансформация в настоящее время признается необходимым условием выхода на новый уровень взаимоотношений между человеком и государством, реализации индивидуальным и коллективным субъектом прав, свобод, законных интересов и их защиты. Эффективная реализация правового статуса субъектов права в настоящее время невозможна без применения цифровых технологий, которые распространены и в перспективе будут все больше проникать в различные сферы и отрасли публичного управления². Не обходит стороной процесс цифровой трансформации и миграционную сферу как одну из социально значимых областей человеческой деятельности, нуждающуюся в публично-управленческом воздействии для обеспечения национальной безопасности общества и государства, социально-экономического, включая демографического, развития страны и пространственного расселения населения по территории государства как стратегических целей государственной миграционной политики Российской Федерации³. Все эти обстоятельства актуализируют потребность исследования перспектив дальнейшего развития административно-правового регулирования миграционных отношений.

Расширение применения цифровых технологий в процессе публичного управления миграционными процессами в конечном счете обусловлено достижением стратегических целей государственной ми-

¹ Леденева В.Ю., Рахмонов А.Х. Указ. соч. С. 53.

² См.: Уэбстер Ф. Теории информационного общества. М.: Аспект Пресс, 2004; Писаревский Е.Л., Кошкин А.Н., Поветкина Н.А. Актуальные вопросы цифровой трансформации юридической практики в сфере публичного управления // Информационное право. 2020. № 4. С. 9–11; Леденева В.Ю., Рахмонов А.Х. Указ. соч. С. 51–59; Попова С.М. Цифровизация миграционной сферы в России: состояние и перспективы // Право и политика. 2021. № 9. С. 118–130; и др.

³ См.: Жеребцов А.Н., Горбань А.Е. Указ. соч. С. 63–72; Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Миграционное право России: учеб. / под ред. А.Н. Жеребцова. М.: Юрайт, 2019. С. 32; и др.

грационной политики: обеспечение национальной безопасности общества и государства в сфере миграции, социально-экономическое, включая демографическое, развитие страны и пространственное расселение населения по территории государства. В этом, на наш взгляд, заключается значение, которое приобретают цифровые технологии и их трансформации в сфере публичного управления миграционными процессами.

Для достижения указанных стратегических целей государственной миграционной политики и стратегического публичного управления миграционными процессами в п. 29 Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы выделяются три основные задачи, подлежащие решению посредством применения цифровых технологий в рамках государственной миграционной политики, а именно:

1) осуществление мониторинга миграционных процессов в Российской Федерации;

2) реализация миграционного контроля (надзора) в сфере миграции населения;

3) предоставление публичных услуг в сфере миграции населения.

В связи с этим был принят план мероприятий по реализации в 2019–2021 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы, который был утвержден распоряжением Правительства РФ от 22 февраля 2019 г. № 265-р¹, а Президентом РФ был определен перечень поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики на 2019–2025 годы², которые фактически в более расширенном аспекте сформулировали идеи использования цифровых технологий в процессе публичного управления миграционными процессами. В частности, в плане мероприятий предусматривалось создание единой информационно-цифровой платформы, содержащей и обрабатывающей информацию об иностранных гражданах и миграционных потоках, регистрационном учете граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. В перечне поручений Президента РФ было предложено формирование единой информационной платформы в сфере миграции

¹ URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201902260012> (дата обращения: 04.07.2024).

² URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/62960> (дата обращения: 04.07.2024).

и определялись области ее применения: контроль за обращением документов, удостоверяющих личность; регистрационный и миграционный учет; система анализа рынка труда для трудящихся-мигрантов; формирование цифрового профиля иностранного гражданина; биометрическая система; предоставление государственных услуг; сбор статистической информации в сфере миграции; формирование специальной аналитики (наблюдение посредством геолокации в режиме реального времени за состоянием миграционных потоков или для правоохранительных целей); реализация персональных информационных сервисов мигрантов. Необходимо признать, что подход к использованию цифровых технологий в сфере публичного управления миграционными процессами в России, отраженный в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы, не охватывает всех имеющихся и возникающих потребностей совершенствования административных механизмов достижения целей государственной миграционной политики, что и было предпринято в плане мероприятий Правительства РФ и перечне поручений Президента РФ. Вместе с тем следует признать актуальным вопрос о видах цифровых технологий, подлежащих применению в целях осуществления публичного управления в сфере миграции населения.

Подводя итог рассмотрению вопроса о понятии и значении цифровых технологий в процессе публичного управления миграционными процессами, следует отметить следующие положения.

1. Цифровые технологии представляют собой метод, основанный на специфическом технологическом программном продукте и специальной цифровой электронике (оборудовании), посредством которых с использованием интерактивных каналов связи решаются задачи сбора, обработки, хранения, передачи, использования, продуцирования цифровой информации для осуществления публичного управления, в том числе в сфере миграции населения.

2. Внедрение цифровых технологий в процесс публичного управления миграционными процессами обусловлено потребностями повышения эффективности достижения стратегических целей государственной миграционной политики и стратегического управления в сфере миграции населения: обеспечение национальной безопасности общества и государства в сфере миграции, социально-экономическое, включая демографическое, развитие страны и пространственное расселение населения по территории государства.

3. Современное состояние внедрения цифровых технологий в процесс публичного управления миграционными процессами основывается на актах стратегического планирования в сфере миграции. Однако происходящие процессы цифровых трансформаций требуют дальнейшего развития их применения в рамках публичного управления миграционными процессами в Российской Федерации и, как следствие, обеспечения их административно-правового регулирования.

1.2. Виды цифровых технологий и перспективы их применения в сфере публичного управления миграционными процессами

Система цифровых технологий, применяемых в процессе публичного управления миграционными процессами и управленческими процессами в целом, определяемом как «цифровое правительство», непрерывно трансформируется. Это обусловлено активным развитием и совершенствованием цифровых технологий, расширением возможностей ИТ-технологий, ростом потребностей расширения применения цифровых технологий в системе публичного управления общественными процессами.

Впервые система цифровых технологий была предложена в распоряжении Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р «Об утверждении программы “Цифровая экономика Российской Федерации”»¹ (отменено распоряжением Правительства РФ от 12 февраля 2019 г. № 195-р «О признании утратившим силу распоряжения Правительства РФ от 28 июля 2017 года № 1632-р»²): технологии больших данных; нейротехнологии и искусственный интеллект; системы распределенного реестра; квантовые технологии; компоненты робототехники и сенсорики; технологии виртуальной и дополненной реальности; новые производственные технологии; промышленный Интернет; технологии беспроводной связи.

В постановлении Правительства РФ от 3 мая 2019 г. № 551 (в редакции от 19 декабря 2019 г.) «О государственной поддержке программ деятельности лидирующих исследовательских центров, реализуемых российскими организациями в целях обеспечения разработки и реализации дорожных карт развития перспективных “сквозных”

¹ Собр. законодательства РФ. 2017. № 32. Ст. 5138.

² Собр. законодательства РФ. 2019. № 8. Ст. 803.

цифровых технологий»¹, утвердившем Положение о проведении конкурсного отбора на предоставление государственной поддержки программ деятельности лидирующих исследовательских центров, реализуемых российскими организациями в целях обеспечения разработки и реализации дорожных карт развития перспективных «сквозных» цифровых технологий, выделялись направления разработки и развития следующих видов перспективных «сквозных» цифровых технологий: искусственный интеллект; системы распределенного реестра; квантовые технологии; новые производственные технологии; компоненты робототехники и сенсорики; технологии беспроводной связи; технологии виртуальной и дополненной реальностей. Сходная система видов цифровых технологий предложена в приказе Минкомсвязи России от 23 апреля 2020 г. № 195 «Об утверждении методик расчета показателей федерального проекта “Цифровые технологии” национальной программы “Цифровая экономика Российской Федерации”»².

В разделе 4.5 Паспорта национального проекта «Национальная программа “Цифровая экономика Российской Федерации”», утвержденного президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 4 июня 2019 г. № 7³, предусматривалась потребность в разработке отдельных видов цифровых технологий, которые необходимы для претворения в жизнь идеи указанного национального проекта: искусственный интеллект; системы распределенного реестра; технологии анализа «больших данных» (Big Data); технологии беспроводной связи; облачные сервисы; социальные сети; цифровые технологии идентификации и аутентификации, в том числе на основе биометрических персональных данных⁴.

Более развернутая система цифровых технологий предложена в постановлении Правительства РФ от 28 октября 2020 г. № 1750 «Об утверждении перечня технологий, применяемых в рамках экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций»⁵. В данном документе выделяются следующие их виды:

¹ Собр. законодательства РФ. 2019. № 19. Ст. 2307.

² Об утверждении методик расчета показателей федерального проекта «Цифровые технологии» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»: приказ Минкомсвязи России от 23 апр. 2020 г. № 195. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.07.2024).

³ URL: <https://digital.gov.ru> (дата обращения: 04.08.2024).

⁴ См.: Канунникова Н.Г. Государственное управление в условиях цифровизации: зарубежный опыт, проблемы и перспективы развития // Административное право и процесс. 2023. № 6. С. 38–40.

⁵ Собр. законодательства РФ. 2020. № 44. Ст. 7003.

1) нейротехнологии и технологии искусственного интеллекта, в том числе технологии в области: компьютерного зрения; обработки естественного языка; распознавания и синтеза речи; машинных рекомендаций и поддержки принятия решений; нейропротезирования; нейроинтерфейсов; нейростимуляции;

2) технологии работы с большими данными, в том числе в области: прослеживаемости и интероперабельности данных; программно-определяемых хранилищ данных; обработки, утилизации данных с использованием машинного обучения; обогащения данных; бизнес-анализа; дескриптивной, предскриптивной, предиктивной и предписывающей аналитики; сбора, хранения и обработки данных, в том числе децентрализованных;

3) квантовые технологии, в том числе в области: квантовых вычислений; квантовых коммуникаций; квантовых сенсоров и метрологии;

4) производственные технологии, в том числе в области: цифрового проектирования, математического, информационного моделирования и управления жизненным циклом изделия или продукции производственной или сервисной системы; «умного» производства; аддитивного производства; манипуляторов и манипулирования; проектирования, моделирования, создания и использования новых материалов и конструкций; управления производством; платформенных технологий для проектирования, инжиниринга, производства, мониторинга и логистики;

5) технологии робототехники и сенсорики, в том числе в области: приборных и цифровых компонент робототехники для человеко-машинного взаимодействия; нейросенсорики; сенсоромоторной координации и пространственного позиционирования; сенсоров и обработки сенсорной информации; сенсоров и систем сбора и обработки информации для эффективного функционирования робототехнических систем; интеллектуальных систем управления робототехническими системами; систем автоматизации управления;

6) технологии систем распределенного реестра, в том числе в области: организации и синхронизации данных; обеспечения целостности и непротиворечивости данных; создания и исполнения децентрализованных приложений и смарт-контрактов;

7) технологии беспроводной связи, в том числе в области: беспроводных сетей передачи данных, включая WAN (глобальная сеть), LPWAN (технологии связи в рамках промышленного Интернета), WLAN (беспроводная локальная сеть), PAN (беспроводная персональная связь), MAN (городская вычислительная сеть), BAN (нательная

компьютерная сеть), спутниковой связи и сетевых технологий 5G, 6G; защищенной телекоммуникации;

8) технологии виртуальной и дополненной реальности, в том числе в области: средств разработки VR/AR-контента и технологий совершенствования пользовательского опыта (UX) со стороны разработчика; платформенных решений для пользователей (редакторов создания контента и их дистрибуции); захвата движений в VR/AR и фотogramметрии; интерфейсов обратной связи и сенсоров для VR/AR; графического вывода; оптимизации передачи данных;

9) технологии промышленного Интернета (Интернет вещей), в том числе в области: автономного принятия решений; компонент и сетей машинной связи; платформ промышленного Интернета; программных и вычислительных систем для промышленного Интернета;

10) отраслевые цифровые технологии, в том числе технологии, направленные на цифровую трансформацию отраслей экономики, включая технологическую трансформацию процессов, задействованных в создании продуктов (услуг), а также технологии взаимодействия с контрагентами и анализа данных.

В целях реализации задач идентификации и аутентификации человека, особенно актуальной при публичном управлении миграционными процессами, был принят Указ Президента РФ от 30 сентября 2022 г. № 693 «Об определении организации, обеспечивающей развитие цифровых технологий идентификации и аутентификации»¹, где предусматривались следующие виды цифровых технологий, необходимых для решения этих задач: Интернет вещей, промышленный Интернет; облачные сервисы; «умные» комплексы; социальные сети; цифровые технологии идентификации и аутентификации, в том числе на основе биометрических персональных данных².

Приведенные положения позволяют говорить о следующих основных вопросах применения цифровых технологий в публичном управлении миграционными процессами. Во-первых, какие виды цифровых технологий могут быть применены для целей публичного управления миграционными процессами? Во-вторых, каково содержание этих видов цифровых технологий? В-третьих, какова роль таких цифровых технологий для осуществления публично-управленческого воздействия на миграционные процессы? В-четвертых, какие административно-правовые средства (понимаемые широко в контексте идеологии

¹ Собр. законодательства РФ. 2022. № 40. Ст. 6791.

² См.: Сольцин Л.О. Указ. соч.

С.С. Алексеева¹⁾) необходимо закрепить в действующем административном законодательстве для достижения стратегических целей публичного управления миграционными процессами с использованием цифровых технологий?

Анализ приведенных видов современных цифровых технологий позволяет нам признать применимыми для целей публичного управления миграционными процессами следующие их виды.

1. Нейротехнологии и технологии искусственного интеллекта, в том числе технологии в области: компьютерного зрения; обработки естественного языка; распознавания и синтеза речи; машинных рекомендаций и поддержки принятия решений. Искусственный интеллект традиционно понимается как способность цифровых программных систем выполнять функции, которые реализуются человеком. Это позволяет исключить человеческое участие из определенных видов деятельности и заменить его компьютерной техникой. При публичном управлении миграционными процессами искусственный интеллект может быть использован для идентификации²⁾ и аутентификации³⁾ мигрантов⁴⁾, обработки естественного языка мигранта; распознавания и синтеза его речи; машинных рекомендаций и консультаций по основам российского миграционного законодательства и т. п.

2. Технологии работы с большими данными (далее – технология Big Data) предполагают использование программного продукта и компьютерной техники, которые позволяют обрабатывать большой массив информации, т. е. осуществлять действия по сбору, очистке, хранению, обработке и анализу больших массивов информации, а также работу с большим массивом источников такой информации

¹⁾ См.: Алексеев С.С. Теория права. М.: БЕК, 1995. С. 218–223.

²⁾ Происходит от лат. *identifico* – «отождествлять» и понимается как процесс самоопределения индивида или определения другого в социальном пространстве, в социальных группах и сообществах, а также в системе их взаимодействия. URL: <https://old.bigenc.ru/sociology/text/2000152> (дата обращения: 07.07.2024).

³⁾ Происходит от греч. *αὐθεντικός* – «действительный, подлинный» и лат. *facio* – «делать» и понимается как подтверждение подлинности некоторого атрибута факта, артефакта или объекта, например относящегося к человеку. URL: <https://bigenc.ru/c/autentifikatsiia-3431d2> (дата обращения: 07.07.2024).

⁴⁾ В ст. 2 Федерального закона от 29 дек. 2022 г. № 572-ФЗ «Об осуществлении идентификации и (или) аутентификации физических лиц с использованием биометрических персональных данных, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» дается легальное определение идентификации и аутентификации лица.

(например, пользователями компьютерных систем различного вида). Технологии Big Data могут широко применяться в сфере публичного управления миграционными процессами, в частности для учета информации о мигрантах (регистрации по месту пребывания и по месту жительства, выданных различных видов документов мигрантов, например патентов или разрешений на осуществление трудовой деятельности), осуществления мониторинга миграционных процессов, а также сбора, обработки, обновления информации в аккаунтах мигрантов и т. п.

3. Технологии систем распределенного реестра, в том числе в области: организации и синхронизации данных; обеспечения целостности и непротиворечивости данных; создания и исполнения децентрализованных приложений и смарт-контрактов. Данная технология заключается в создании распределенных баз данных, обеспечивающих непротиворечивость, синхронизацию, неизменность и прозрачность хранящейся в них информации, а также баз данных, особенностью которых выступает отсутствие единого центра управления этими цифровыми данными. Она также позволит интегрировать цифровую информацию о миграционных процессах, содержащуюся в государственных информационных системах различных федеральных органов государственной власти (например, федеральная государственная информационная система «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»; национальная система управления данными системы «Мир»; федеральный регистр сведений о населении, содержащий информацию в государственных информационных системах органов государственной власти Российской Федерации, органов управления государственными внебюджетными фондами¹ и др.), в единую информационную систему цифровой информации о миграционных процессах в Российской Федерации. Совместно с технологией Big Data технология распределенного реестра должна стать информационно-цифровой основой формирования единой информационной системы информации о миграционных процессах в Российской Федерации.

4. Технологии беспроводной связи следует характеризовать как вид информационных технологий, которые используются для передачи цифровой информации между двумя и более потребителями этой информации, при которой не требуются проводные средства связи.

¹ См.: О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации: федер. закон от 8 июня 2020 г. № 168-ФЗ (в ред. от 28.12.2022) // Собр. законодательства РФ. 2020. № 24. Ст. 3742.

Технологии беспроводной передачи цифровой информации функционируют на основе радиоволн, инфракрасного, оптического или лазерного излучения. В настоящее время наиболее распространенными технологиями беспроводной связи выступают Wi-Fi, WiMAX, Bluetooth и др. Идет процесс формирования новых беспроводных технологий передачи цифровой информации, которые заключаются в передаче данных, включая WAN (глобальная сеть), LPWAN (технологии связи в рамках промышленного Интернета), WLAN (беспроводная локальная сеть), PAN (беспроводная персональная связь), MAN (городская вычислительная сеть), BAN (нагельная компьютерная сеть), спутниковую связь и сетевые технологии 5G, 6G; защищенную телекоммуникацию.

5. Отраслевые цифровые технологии, в том числе технологии, направленные на цифровую трансформацию сферы отношений, возникающих в связи с приобретением, изменением, реализацией и прекращением правового статуса мигранта, что является предметом современной подотрасли миграционного права, т. е. сферы миграционно-правовых отношений¹. В рамках отраслевых цифровых технологий в зависимости от развитости той или иной сферы социально-экономической деятельности могут формироваться различные отраслевые цифровые технологии. В сфере миграции населения такими технологиями следует признать создание цифровых технологий:

- а) государственных информационных систем (ГИС);
- б) платформенных, экосистемных решений и маркетплейсов;
- в) электронного документооборота;
- г) цифровых каналов коммуникации с потребителями и получателями услуг².

Развитие цифровых технологий в сфере публичного управления миграционными процессами в конечном счете должно основываться на применении отраслевых цифровых технологий в качестве базы для реализации всех иных вышеуказанных цифровых технологий.

Внедрение приведенных видов цифровых технологий в процесс публичного управления миграцией населения должно основываться на административно-правовой базе, которая предоставит возможность

¹ См.: Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Административная ответственность в миграционном праве Российской Федерации: материальные и процессуальные аспекты: науч.-практ. пособие. М.: Юстицинформ, 2019. С. 5–16.

² См.: Абдрахманова Г.И., Васильковский С.А., Вишневский К.О. и др. Цифровая трансформация: ожидания и реальность: доклад к XXIII Ясинской (Апрельской) междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества / рук. авт. кол. П.Б. Рудник. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2022. С. 15.

не только эффективно регулировать применение данных технологий в ходе достижения целей государственной миграционной политики, но и усовершенствовать действующее российское миграционное законодательство. В связи с этим необходимо признать актуальным вопрос о видах административно-правовых средств, которые необходимо закрепить в действующем административном законодательстве для достижения стратегических целей публичного управления миграционными процессами с использованием цифровых технологий.

Внедрение цифровых технологий в процесс публичного управления миграционными процессами в Российской Федерации требует поэтапного решения комплекса законодательных мер, направленных на административно-правовую регламентацию:

- 1) цифрового профиля человека (гражданина Российской Федерации и иностранного гражданина или лица без гражданства (мигранта);
- 2) документа, удостоверяющего личность, с электронным носителем информации (ID-документ);
- 3) регистрационного и миграционного учетов мигрантов (граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства);
- 4) административно-правового обеспечения внешней трудовой, вынужденной и интеллектуальной миграции населения;
- 5) мониторинга миграционных процессов;
- 6) идентификации и аутентификации мигрантов при осуществлении федерального государственного миграционного надзора;
- 7) профилактики незаконной миграции в Российской Федерации;
- 8) предупреждения и пресечения незаконной миграции в Российской Федерации.

Предложенные в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы, утвержденной Указом Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622¹, плане мероприятий по реализации в 2019–2021 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы, утвержденном распоряжением Правительства РФ от 22 февраля 2019 г. № 265-р (в редакции от 20 декабря 2022 г.)², и перечне поручений Президента РФ по вопросам реализации Концепции государственной

¹ Собр. законодательства РФ. 2018. № 45. Ст. 6917.

² Собр. законодательства РФ. 2019. № 9. Ст. 869.

миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы¹, а также изложенные нами предложения по внедрению цифровых технологий в отдельные сферы публичного управления миграционными процессами свидетельствуют о том, что в настоящее время проникновение цифровых технологий в миграционную сферу значительно выходит за рамки тех направлений, которые определены в актах стратегического планирования в сфере миграции населения в Российской Федерации. Это обстоятельство требует дальнейшего развития и совершенствования актов стратегического планирования в миграционной сфере в контексте формирования «цифрового государства и правительства», определенных в комплексе нормативных правовых актов, регулирующих использование цифровых технологий².

Реализация приведенного комплекса мероприятий по совершенствованию управления в миграционной сфере повлечет цифровую трансформацию процессов управления миграцией населения, которая, по мнению отдельных экспертов, приведет к решению следующих задач: «повышение эффективности государственного управления миграцией и действенности государственного контроля в сфере миграции за счет масштабного использования информационных технологий; упрощение и унификация миграционных правил, облегчение доступа мигрантов к государственным услугам; создание условий для снижения уровня нелегальной и скрытой временной трудовой миграции и сопутствующих негативных эффектов»³. Все это весьма актуально и значимо для дальнейшего развития публичного управления миграционными процессами. Между тем цифровая трансформация как некий процесс создания новых или изменения существующих управленческих процессов в сфере миграции через применение

¹ URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/62960> (дата обращения: 16.01.2024).

² См.: Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации: федер. закон от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ (в ред. от 02.07.2021) // Собр. законодательства РФ. 2020. № 31, ч. 1. Ст. 5017; Паспорт национального проекта «Национальная программа “Цифровая экономика Российской Федерации”», утвержденный президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 4 июня 2019 № 7. URL: <https://digital.gov.ru>; Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество»: постановление Правительства РФ от 15 апр. 2014 г. № 313 (в ред. от 25.11.2022) // Собр. законодательства РФ. 2014. № 18, ч. 2. Ст. 2159; Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 5 дек. 2016 г. № 646 // Собр. законодательства РФ. 2016. № 50. Ст. 7074; и др.

³ Попова С.М. Указ. соч. С. 125–126.

цифровых технологий в соответствии с территориальной (горизонтальной) мобильностью населения требует не только дальнейшего совершенствования административно-правового регулирования миграции населения, но и оптимизации данного правового регулирования. При этом *оптимизация административно-правового регулирования миграционных процессов должна пониматься как выбор (дискреция) наиболее целесообразного варианта правового регулирования публичного управления миграцией населения, направленного на достижение стратегических целей государственной миграционной политики Российской Федерации.*

Происходящие процессы цифровой трансформации в сфере миграции неизбежно влияют на административно-правовое регулирование этих процессов. Они, по нашему мнению, должны не только преследовать указанные выше задачи публичного управления в сфере миграции, но и решать задачи *оптимизации административно-правового регулирования* миграционных процессов, совершенствования миграционного права как подотрасли российского административного права.

1. Оптимизация существующих видов миграционно-правовых режимов¹. В частности, в рамках цифровой трансформации, по нашему мнению, являются излишними миграционные режимы временного проживания иностранных граждан, регистрации граждан Российской Федерации по месту жительства и регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания. Введение в действие единой информационной платформы, содержащей и обрабатывающей информацию о гражданах Российской Федерации, иностранных гражданах (лицах без гражданства) и миграционных потоках, ID-документов, удостоверяющих личность граждан Российской Федерации и иностранных граждан (лиц без гражданства), позволит без применения указанных миграционных режимов осуществлять функции, которые реализуются в соответствии с ними.

2. Формирование в рамках потока вынужденной миграции единого миграционно-правового режима убежища с дифференциацией административно-правового статуса внешних вынужденных мигрантов исходя из данного правового режима. Указанная идея высказывалась при разработке проекта федерального закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации» (по состоянию на

¹ См.: Жеребцов А.Н. Миграционно-правовые режимы: понятие и виды // Современное право. 2008. № 1. С. 79–81.

18 августа 2015 г.)¹. Нам представляется необходимым дифференцировать не виды убежища, а основания предоставления укрытия на территории Российской Федерации лицам, преследуемым по различным причинам, на территории государства его гражданства или domicilio. При этом внешние вынужденные мигранты, получившие соответствующий правовой статус, должны расселяться в субъектах Российской Федерации, определенных миграционным органом в рамках достижения переселенческо-расселенческой цели государственной миграционной политики Российской Федерации.

3. Целостное административно-правовое регулирование внутренней вынужденной миграции на основе иных принципов, чем в настоящее время. К числу внутренних вынужденных мигрантов уместно отнести не только лиц, определенных в ст. 1 Закона РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 (в редакции от 8 декабря 2020 г.) «О вынужденных переселенцах»², но и внутренних вынужденных мигрантов, вынужденно покинувших место своего жительства по техногенным и экологическим причинам³.

4. Сокращение целого ряда миграционных процедур, например получения разрешения на временное проживание, квотирования разрешений на временное проживание, регистрации граждан Российской Федерации по месту жительства и месту пребывания, или упрощение этих процедур, например миграционного учета иностранных граждан (лиц без гражданства), привлечения иностранных работников для работы в Российской Федерации и др.

В завершение следует акцентировать внимание на субъектах, которые должны осуществлять цифровизацию процесса публичного управления миграционными процессами, внедрением цифровых технологий и инициированием оптимизации административно-правового регулирования отношений в сфере публичного управления миграционными процессами с применением цифровых технологий. В настоящее время и в перспективе таким органом является Главное управление по вопросам миграции МВД России (далее – ГУВМ МВД России), которое действует в соответствии с Положением о Главном управлении по вопросам миграции МВД России, утвержденным Приказом МВД России от 13 декабря 2019 г. № 940 «Вопросы

¹ Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.01.2024).

² Собр. законодательства РФ. 1995. № 52. Ст. 5110.

³ См.: Жеребцов А.Н. Правовое регулирование статуса беженцев и вынужденных переселенцев в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 1999.

деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации»¹. Между тем следует отметить, что в рамках приведенного документа, формирующего административно-правовой статус ГУВМ МВД России, практически не уделяется внимание проблемам цифровизации в деятельности данного самостоятельного подразделения МВД России. Среди функций ГУВМ МВД России не выделяется функция внедрения и применения цифровых технологий. В связи с этим нам представляется уместным предложить следующую функцию ГУВМ МВД России – функцию информационного обеспечения деятельности ГУВМ МВД России и внедрения цифровых технологий. Анализ полномочий ГУВМ МВД России показывает их ограниченное закрепление в Положении о ГУВМ МВД России. Так, в п. 11.23.35 рассматриваемого положения предусматривается полномочие по формированию и ведению базового государственного информационного ресурса регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации; в п. 11.31 – организация и проведение в целях информационно-аналитического обеспечения управления реализацией Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом в субъектах Российской Федерации, мониторинга ее реализации; в п. 11.50 – участие в развитии информационно-аналитического обеспечения деятельности по вопросам, отнесенным к компетенции ГУВМ МВД России; в п. 11.52 – организация и осуществление формирования и ведения в установленном порядке учетов, баз данных, информационных систем. Как видно, перечень полномочий ГУВМ МВД России в настоящее время не вполне отражает потребности цифровых трансформаций в сфере миграции, которые необходимо осуществлять в рамках публичного управления миграционными процессами. В связи с этим предлагается дополнить раздел III Положения о ГУВМ МВД России следующим полномочием: внедрение и применение цифровых технологий при осуществлении публичного управления миграционными процессами в целях реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации.

В целом высказанные утверждения носят в большей степени перспективный характер и нуждаются в дальнейшем развитии и научной аргументации. Между тем необходимо констатировать, что про-

¹ URL: https://мвд.пф/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/guvm (дата обращения: 12.07.2024).

цессы цифровой трансформации в сфере миграции объективно влекут дальнейшую оптимизацию административно-правового регулирования миграционных процессов для достижения стратегических целей государственной миграционной политики Российской Федерации.

Подводя итог рассмотрению второго параграфа первой главы работы, необходимо отметить следующие положения, отражающие новизну исследуемой научной проблемы.

1. Анализ нормативного закрепления видов цифровых технологий в действующем российском законодательстве и иных нормативных правовых актах позволяет выделить следующие виды таких технологий, применимых для целей публичного управления миграционными процессами в Российской Федерации: технологии ИИ; технология Big Data; технологии систем распределенного реестра; технологии беспроводной связи; отраслевые цифровые технологии, в том числе технологии направленные на цифровую трансформацию сферы отношений, возникающих в связи с приобретением, изменением, реализацией и прекращением правового статуса мигранта.

2. Анализ положений Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы, плана мероприятий по реализации в 2019 – 2021 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы, перечня поручений Президента РФ по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы позволяет признать недостаточный охват сфер миграционных отношений, где возможно применение цифровых технологий для осуществления публичного управления миграционными процессами. На наш взгляд, внедрение цифровых технологий в процесс публичного управления миграционными процессами в Российской Федерации требует поэтапного решения вышеуказанного комплекса законодательных мер, направленных на административно-правовую регламентацию.

3. Расширение сфер применения цифровых технологий в публичном управлении миграционными процессами должно основываться на оптимизации административно-правового регулирования миграционных процессов, под которой понимается выбор (дискреция) наиболее целесообразного варианта правового регулирования публичного управления миграцией населения, направленного на достижение стратегических целей государственной миграционной политики Российской Федерации.

4. Оптимизация административно-правового регулирования публичного управления миграционными процессами должна осуществляться посредством формирования научно обоснованной системы миграционно-правовых режимов публичного управления миграционными процессами в Российской Федерации.

5. Оператором внедрения и применения цифровых технологий в сфере публичного управления миграционными процессами должно стать ГУВМ МВД России, на которое должна быть возложена функция информационного обеспечения деятельности ГУВМ МВД России и внедрения цифровых технологий.

6. Анализ полномочий ГУВМ МВД России показывает, что в настоящее время они не вполне отражают потребности цифровых трансформаций в сфере миграции и их необходимо осуществлять в рамках публичного управления миграционными процессами. В связи с этим предлагается дополнить раздел III Положения о ГУВМ МВД России следующим полномочием: внедрение и применение цифровых технологий при осуществлении публичного управления миграционными процессами в целях реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации.

Глава 2. Цифровой профиль мигранта как основа публичного управления миграционными процессами

2.1. Понятие и содержание цифрового профиля мигранта

Формирование эффективной миграционной системы России (данное понятие прочно вошло в научный оборот в настоящее время¹ и начинает приобретать юридическое значение как явление, обусловленное типичностью экономических, исторических, культурных, политических, демографических, государственно-управленческих, информационно-коммуникативных и правовых факторов, сложившейся системы миграционных процессов в государстве, регионе или мире в целом²) требует создания научно обоснованной теории правового регулирования данных процессов. Возникновение нормативного образования в системе права, направленного на регламентацию миграционных отношений, – процесс объективно закономерный, predetermined сформировавшимися в настоящее время в России на основе демократических принципов системы общественных отношений. Таким нормативным образованием, по нашему убеждению, является подотрасль административного права – миграционное право России³. Непрерывно развивающиеся миграционные отношения, трансформации, происходящие в миграционной системе современного мира и отдельных стран, включая Российскую Федерацию, требуют дальнейшего развития структуры подотрасли миграционного права России, направленной на адекватную регламентацию миграционно-правовых отношений для реализации стратегических целей государственной миграционной политики страны, к числу которых с достаточной степенью уверенности можно отнести обеспечение национальной безопасности, экономико-демографическое развитие государства и осуществление равномерного расселения населения по территории

¹ Böhning W.R. Studies in international labour migration. L.: Macmillan; N.Y.: St Martin's Press, 1984; Dohse K. Ausländische arbeiter and bürgerliche staat. Konstein. Taunus: Hain, 1981; Fawcett J.T., Arnold F. Explanating diversity: Asia and Pacific immigration systems // In: Pacific Bridges: New immigration from Asia to the Pacific Islands. N.Y.: Center for Migration Studies, 1987; и др.

² Самойлов В.Д. Государственно-правовые основы миграционной системы Российской Федерации: учеб. пособие. М., 2009. С. 96–99.

³ Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Миграционное право России: учеб. / под общ. ред. А.Н. Жеребцова. М.: Юрайт, 2019. С. 36–41; Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Административная ответственность в миграционном праве: науч.-практ. пособие. М.: Юстицинформ, 2019. С. 37–45.

государства¹. Следует признать, что в настоящее время в структуре миграционного права наметились тенденции к формированию института профилактики незаконной миграции, образовательной миграции, миграционной амнистии и др. Представляется, что не менее важным направлением дальнейшей эволюции административно-правового регулирования миграции населения должен стать институт цифрового профиля мигранта.

В современный век «информационной революции» российское государство акцентирует внимание на расширении использования информационных технологий во всех сферах человеческой деятельности в том числе для целей повышения эффективности реализации и защиты прав и свобод человека². К сожалению, в настоящее время в Российской Федерации процесс формирования правовых основ цифрового профиля человека (далее – ЦПЧ) и цифрового профиля гражданина (далее – ЦПГ) находится на стадии становления в рамках законодательства об идентификации и аутентификации человека³. Между тем в современной зарубежной и отечественной науке концепция ЦПЧ (гражданина, мигранта) весьма активно обсуждается в различных экономических, политических, информационных и правовых аспектах⁴. Представляется, что дальнейшее исследование правовых проблем цифрового профиля мигранта (далее – ЦПМ) позволит ре-

¹ Жеребцов А.Н., Черных Я.Р. Проблемы целей государственной миграционной политики России и перспективы их законодательного обеспечения // Актуальные проблемы законодательного регулирования миграционных процессов на территории государств – участников СНГ: материалы Междунар. науч.-практ. конф., 25 окт. 2019 г. СПб.: СПбУ МВД России, 2020. С. 46–56.

² Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество: постановление Правительства РФ от 15 апр. 2014 г. № 313 // Собр. законодательства РФ. 2014. № 18, ч. 2. Ст. 2159; Об утверждении Стратегии развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014–2020 годы и на перспективу до 2025 года: распоряжение Правительства РФ от 1 нояб. 2013 г. № 2036-р // Собр. законодательства РФ. 2013. № 46. Ст. 5954.

³ Об информации, информационных технологиях и о защите информации: федер. закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2006. № 31, ч. 1. Ст. 3448.

⁴ Latonero M., Hiatt K., Napolitano A. et al. Digital Identity in the migration & refugee context: Italy case study; Minvaleev A.V., Filonenkova V.A. Problems of personal data protection and a digital profile of a person on the internet in the context of a pandemic // Bulletin of the South Ural State University. Ser.: Law. 2020. Vol. 20. No. 3; Жарова А.К. Вопросы обеспечения безопасности цифрового профиля человека // Юрист. 2020. № 3. С. 55–58; Мочалов А.Н. Цифровой профиль: основные риски для конституционных прав человека в условиях правовой неопределенности // Lex Russia. 2021. Т. 74. № 9(178). С. 88–101; Черданцева А.М. Цифровые технологии в регулировании миграционных процессов в ЕС // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2021. № 11(1). С. 110–115.

шить комплекс актуальных вопросов функционирования данного организационного и правового инструмента, который предназначен не только для регулирования позитивных миграционных процессов, но и для профилактики, предупреждения и пресечения незаконной миграции населения.

Цифровой профиль мигранта представляет собой созданный в единой информационной системе в сфере миграции аккаунт мигранта, в котором содержатся персональные данные о мигранте. Традиционно ЦПЧ или ЦПГ определяется как совокупность сведений о гражданах и юридических лицах, содержащихся в информационных системах государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в единой системе идентификации и аутентификации. В целом соглашаясь с приведенным подходом, ученые между тем отмечают, что «цифровой профиль – это не просто совокупность сведений, а определенным образом упорядоченный массив официальных данных о гражданине или юридическом лице, достоверность которых подтверждена компетентными органами государств»¹. «Цифровой профиль – это информационный электронный носитель, в котором будут храниться все данные о гражданине: все виды регистрации где-либо, документы, удостоверения, информация о владении недвижимостью, перемещения по стране и за границей и многое другое»². Из указанных определений видно, что приведенные эксперты считают, что ЦПЧ (ЦПГ или ЦПМ) – это не что иное, как информационно-цифровая база сведений о человеке, собранная, обрабатываемая, анализируемая, распространяемая, предоставляемая, хранящаяся с использованием цифровых технологий. Еще более удивительно ограниченное понимание ЦПЧ как информационного носителя сведений о человеке, обеспечивающего хранение этих сведений. Все это представляется нам не вполне обоснованной интерпретацией рассматриваемого явления. По нашему мнению, указанный выше подход к интерпретации цифрового профиля является исключительно технологическим (техническим). При этом следует признать, что понятие и сущность ЦПЧ и тем более ЦПМ практически никем не определялись в юридическом смысле, в частности для целей его нормативно-правовой регламентации. Нам представляется, что для раскрытия

¹ Мочалов А.Н. Указ. соч. С. 90.

² Кондаков А.М., Костылева А.А. Цифровая идентичность, цифровая самоидентификация, цифровой профиль: постановка проблемы // Вестник РУДН. Серия: Информатизация образования. 2019. Т. 16. № 3. С. 212.

понятия и сущности ЦПМ для его нормативно-правовой регламентации необходимо определить специфические и характерные для него признаки и сформулировать систему реализуемых в рамках него функций.

К числу отличительных признаков ЦПМ следует отнести следующие признаки (свойства):

1) создается исключительно для внешних, внешних трудовых, внешних вынужденных, интеллектуальных мигрантов, так как иные виды мигрантов являются гражданами Российской Федерации и они в перспективе получают ЦПГ в соответствии с положениями Федерального закона от 8 июня 2020 г. № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации»¹;

2) выступает в качестве персонального и индивидуального цифрового кода лица, присваиваемого ему при регистрации в информационных базах данных мигрантов (иностранных граждан или лиц без гражданства);

3) основывается на сформированном в процессе регистрации цифровом аккаунте мигранта, в котором содержится достоверная информация о мигранте как субъекте миграционно-правовых отношений;

4) оператором ЦПМ должны выступать федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в сфере миграции, т. е. ГУВМ МВД России; между тем при создании единой информационной базы ЦПЧ в Российской Федерации может быть образован единый оператор цифрового профиля (ЦПЧ, ЦПГ, ЦПМ);

5) персональные данные, содержащиеся в ЦПМ, должны быть трех категорий, определенных Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ (в редакции от 2 июля 2021 г.) «О персональных данных»: общедоступные персональные данные, т. е. любая информация, относящаяся к прямо или косвенно к определенному мигранту – субъекту персональных данных (фамилия, имя, отчество, год, месяц, дата рождения, место рождения, адрес, семейное положение, социальное положение, имущественное положение, образование, профессия, доходы, другая информация, относящаяся к субъекту персональных данных); специальные категории персональных данных, т. е. данные о расовой, национальной принадлежности, политических взглядах, религиозных или философских убеждениях, состоянии здоровья, интимной жизни, если они соответствуют целям реализации миграци-

¹ Собр. законодательства РФ. 2020. № 24. Ст. 3742.

онного статуса лица; биометрические персональные данные, т. е. сведения, характеризующие физиологические и биологические особенности человека, на основе которых можно осуществить его идентификацию и аутентификацию, и используемые оператором для установления личности мигранта.

Таким образом, ЦПМ представляет собой цифровой аккаунт, имеющий персональный и идентификационный код, принадлежащий внешнему, внешнему трудовому, внешнему вынужденному, интеллектуальному мигранту (иностранному гражданину или лицу без гражданства), содержащий достоверные общедоступные, специальные, биометрические персональные данные у оператора единой информационной системы в сфере миграции населения.

В юридическом смысле цифровой профиль представляет собой сформированный в нормах административного (миграционного) права административно-правовой режим¹. При этом режимное административно-правовое регулирование цифрового профиля, а именно ЦПЧ, ЦПГ и ЦПМ, влечет возникновение административно-правовых институтов ЦПЧ, ЦПГ и ЦПМ в системе современного миграционного права как подотрасли российского административного права. Потребность формирования режимных правил сбора, обработки, анализа, хранения и использования информации, формируемой и содержащейся в рамках указанных профилей (объект правового режима), влечет необходимость административно-правового регулирования этих режимов. При всем многообразии научных подходов к содержанию административно-правового режима мы склонны утверждать, что любой вид административно-правового режима в своем содержании включает цель создания режима; принципы и функции режимного регулирования общественных отношений; объект и субъект режима; режимные правила функционирования объекта режима, процедур деятельности субъекта при взаимодействии с режимным объектом². Следует признать, что в настоящее время административно-правовой основой для формирования ЦПЧ (и его видов ЦПГ и ЦПМ) выступает

¹ См.: Жеребцов А.Н. Цифровой профиль мигранта как миграционно-правовой режим управления миграционными процессами в Российской Федерации // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: материалы Междунар. науч.-практ. конф., 16 июня 2022 г. / редкол.: К.Д. Рыдченко, А.А. Поделякин, А.Д. Абрамкин и др. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2022. С. 412–417.

² См.: Жеребцов А.Н. Содержание миграционно-правовых режимов реализации правовой миграционной политики Российской Федерации // Современное право. 2008. № 3. С. 36–43; и др.

Федеральный закон от 8 июня 2020 г. № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации»¹. Указанный законодательный акт формирует нормативную основу для осуществления учета сведений о населении страны. Кроме этого, правовую основу учета таких сведений составляют федеральные законы от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»²; от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»³; иные федеральные законодательные акты. Как отмечается в Федеральном законе от 8 июня 2020 г. № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации», информация, являющаяся объектом указанных цифровых профилей, содержится в государственных информационных системах органов государственной власти Российской Федерации, органов управления государственными внебюджетными фондами, образует федеральный регистр сведений о населении (ст. 2). Содержание такой информации определяется в ст. 2, 7 Федерального закона от 8 июня 2020 г. № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации»; ст. 5, 7, 9 и другие статьи Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»; ст. 7, 8, 10, 11, 13 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных».

Создание посредством законодательной и подзаконно-правовой регламентации миграционно-правового режима ЦПМ должно предполагать реализацию им определенных функций. Функция ЦПМ нами понимается как основное предназначение профиля для осуществления государственного управления миграционными процессами в Российской Федерации и достижения целей государственной миграционной политики страны. Функциональное предназначение ЦПМ определяется такими целями его учреждения, как идентификация и аутентификация мигранта, реализация им миграционно-правового статуса и обеспечение исполнения миграционного законодательства Российской Федерации.

¹ Собр. законодательства РФ. 2020. № 24. Ст. 3742.

² Собр. законодательства РФ. 2006. № 31, ч. 1. Ст. 3448.

³ Собр. законодательства РФ. 2006. № 31, ч. 1. Ст. 3451.

К числу функций ЦПМ необходимо отнести следующие.

1. *Функция идентификации и аутентификации мигранта.* Как отмечается в науке, цифровой профиль является эффективным средством идентификации личности, управления данными, контроль за ними¹. Идентификация и аутентификация мигранта особенно актуальна в связи с потребностью осуществления федерального государственного миграционного контроля (надзора), обеспечения исполнения мигрантом установленных миграционным законодательством Российской Федерации обязанностей. В процессе реализации функции идентификации и аутентификации мигранта происходит отождествление мигранта с его цифровым профилем, подтверждение подлинности принадлежащих ему документов, увязывание мигранта с паспортным миграционно-правовым режимом, в рамках которого формируются нормативно-правовые основы ID-документа мигранта как документа, удостоверяющего его личность;

2. *Функция реализации правового статуса мигранта.* Данная функция ЦПМ является одной из ключевых в системе рассматриваемых функций. Именно для эффективной реализации административно-правового статуса мигранта, осуществления им субъективных прав и исполнения возложенных на него обязанностей должен создаваться ЦПМ. Использование баз персональных данных о мигранте, содержащихся в его профиле, позволит идентифицировать мигранта и, как следствие, предоставит возможность не только реализовать принадлежащее ему право, но и получать информацию о его статусном состоянии и возложенных законом на него обязанностей, а также приобретать, изменять и прекращать административно-правовой статус мигранта. Кроме указанного, в рамках данной функции повысится эффективность принятия управленческих решений в отношении мигранта по приобретению, изменению и прекращению принадлежащего ему административно-правового статуса.

3. *Функция охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.* ЦПМ позволит решать комплекс задач, вытекающих из данной функции. Они заключаются в выявлении незаконных мигрантов, контроле исполнения мигрантом возложенных на него обязанностей, информировании мигранта о запрете въезда в Российскую Федерацию, включении в контрольный лист, осуществлении миграционного розыска, проведении иных проверочных мероприятий

¹ Конева А.В. Цифровая идентичность: процессы идентификации и репрезентации в сетевой коммуникации // Вестник Ленинградского государственного университета имени А.С. Пушкина. 2018. № 1. С. 50–60.

в рамках федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции, применении к мигрантам мер административного принуждения (в том числе административного выдворения, депортации и реадмиссии), привлечении мигранта к административной ответственности. Эта функция корреспондируется со стратегической целью государственной миграционной политики – обеспечение общественной безопасности посредством эффективного управления миграционными процессами в Российской Федерации.

4. *Функция профилактики незаконной миграции.* Профилактическое предназначение ЦПМ, на наш взгляд, складывается из инструментальной составляющей деятельности по противодействию негативным проявлениям в сфере миграции населения. Профилактика незаконной миграции представляет собой «систему социальных, правовых, организационных и информационных средств и способов, посредством которых осуществляется выявление и устранение причин, порождающих незаконную миграцию, и условий, способствующих или облегчающих ее появление»¹ и направлена на повышение уровня правовой грамотности, развитие правосознания и воспитательное воздействие на мигрантов.

Приведенная функциональная характеристика ЦПМ позволяет говорить о потребности институциональной обособленности правовых норм, регламентирующих данный профиль в рамках подотрасли миграционного права России. При этом институциональная обособленность норм, регулирующих ЦПМ, основывается на формировании административно-правового режима ЦПМ. На институциональную природу административно-правовых режимов справедливо указывает Ю.А. Тихомиров². Следует также отметить высказывания отдельных исследователей о признании ЦПЧ в качестве административно-правового режима³. По их мнению, административно-правовой режим цифровых профилей должен состоять из набора элементов, обеспечивающих его эффективное нормативно-правовое регулирование. К та-

¹ Жеребцов А.Н. Проблемы административно-правового обеспечения профилактики незаконной миграции в Российской Федерации // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: материалы Междунар. науч.-практ. конф. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2021. С. 339.

² Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса: курс лекций. М.: Юстицинформ, 1997. С. 402.

³ См.: Kurdyuk P.M., Ochakovsky V.A., Pavlov N.V. et al. Administrative and legal regime of digital profiles: the issues of administrative, legal, and organizational support // Laplage em revista (International). Vol. 7. N. Extra B, May – Aug. 2021. P. 396–405.

ким элементам они относят: цели формирования цифрового профиля; принципы его использования и охраны; концепцию цифровых профилей как объекта административно-правового режима; правила использования и защиты цифровых профилей, включая методы и процедуры административно-правового регулирования¹. В сущности, такой подход к характеристике содержания административно-правового режима нами высказывался и ранее². Ценность приведенной коллективной статьи заключается в том, что в ней обосновывается режимный подход к характеристике любого цифрового профиля (ЦПЧ, ЦПГ, ЦПМ).

Эффективное административно-правовое регулирование ЦПМ возможно лишь посредством законодательного и подзаконного закрепления в нормах указанной системы элементов содержания данного вида административно-правового режима. При этом цель административно-правового режима ЦПМ предопределяется его функциональным предназначением. Административно-правовой режим ЦПМ может основываться на принципах, провозглашенных в Европейской хартии использования искусственного интеллекта в судебной и правоохранительной деятельности, принятой на 31-м пленарном заседании Совета Европы Европейской комиссии по эффективности правосудия (Страсбург, 3–4 декабря 2018 г.)³: «принцип уважения основных прав человека путем обеспечения совместимости дизайна, инструментов и услуг искусственного интеллекта с основными правами человека; принцип недискриминации, который направлен на предотвращение развития или усиления любой дискриминации между отдельными лицами или группами; принцип качества и безопасности, который определяет, что в отношении обработки судебных решений и данных необходимо использовать сертифицированные источники и данные в безопасной технологической обстановке; принцип прозрачности, беспристрастности и справедливости, который обязывает разработчиков сделать обработку данных и методы доступными и понятными, с возможностью проведения внешнего аудита; принцип “под контролем пользователя”, который обязывает исключить предписывающий

¹См.: Kurdyuk P.M., Ochakovsky V.A., Pavlov N.V. et al. Op. cit. P. 399.

²См.: Жеребцов А.Н. Содержание миграционно-правовых режимов реализации правовой миграционной политики Российской Федерации // Современное право. 2008. № 3. С. 36–43.

³См.: European ethical charter on the use of artificial intelligence in judicial systems and their environment: adopted at the 31st plenary meeting of the CEPEJ, Strasbourg, Dec. 3–4, 2018). URL: <https://rm.coe.int/ethicalcharter-en-for-publication-4-december2018/16808f699c> (дата обращения: 10.07.2024).

подход и обеспечить информирование пользователей и контроль их выбора»¹. Здесь следует уточнить, что применение данной системы принципов функционирования административно-правового режима ЦПМ возможно при их адаптации к российским приемам юридической техники моделирования законодательных актов. Также их необходимо отразить в законодательстве, в рамках которого будет формироваться законодательная основа ЦПМ.

Рассматривая понятие и сущность ЦПМ как одного из видов административно-правовых режимов, следует отметить, что ЦПМ является миграционно-правовым режимом в системе их административно-правовых видов. При этом для формирования полного представления о данном виде миграционно-правового режима уместно рассмотреть его содержание с учетом действующего в настоящее время законодательства. Анализ приведенных ранее законодательных актов позволяет выделить в том или ином объеме все элементы миграционно-правового режима ЦПМ.

1. Цели ЦПМ определяются в ст. 4 Федерального закона от 8 июня 2020 г. № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации». В настоящее время целью рассматриваемого нами миграционно-правового режима выступает создание системы учета сведений о населении Российской Федерации, обеспечивающей их актуальность и достоверность.

2. Принципы использования и охраны ЦПМ. В ст. 3 Федерального закона от 8 июня 2020 г. № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации» предусмотрены следующие принципы: законности, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, применения организационных и технических мер по обеспечению безопасности содержащихся в федеральном регистре сведений о населении персональных данных; непрерывности ведения федерального регистра сведений о населении; полноты, актуальности и достоверности сведений, содержащихся в федеральном регистре сведений о населении; применения унифицированного формата записи в федеральном регистре сведений о населении при его формировании, ведении и предоставлении сведений из федерального регистра сведений о населении. В ст. 5 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных

¹ Жарова А.К. Правовое обеспечение цифрового профилирования деятельности человека // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2020. Т. 20. № 2. С. 81–82.

данных» закреплены следующие принципы: обработки персональных данных на законной и справедливой основе; персональных данных в соответствии с заранее определенными и законными целями; недопустимости объединения баз данных, содержащих персональные данные, обработка которых осуществляется в целях, несовместимых между собой; обработки персональных данных в соответствии с целями обработки; соответствия содержания и объема персональных данных заявленным целям обработки и недопустимости использования избыточных данных; точности, достаточности, актуальности персональных данных; хранения персональных данных в форме, позволяющей определить субъекта персональных данных, и в соответствии с законодательством. Кроме указанных принципов, нельзя не учесть принципы, сформулированные в Европейской хартии использования искусственного интеллекта в судебной и правоохранительной деятельности, учитывающие использование цифровых технологий. К числу таковых следует отнести: принцип прозрачности, беспристрастности и справедливости деятельности разработчиков цифровых технологий, предназначенных для обработки персональных данных, их доступность и понятность; принцип уважения основных прав человека путем обеспечения совместимости дизайна, инструментов и услуг искусственного интеллекта с основными правами человека; принцип качества и безопасности при применении цифровых технологий, посредством которых обрабатываются персональные данные.

3. Функции административно-правового (миграционно-правового) режима ЦПМ сформулированы в нормах ст. 4 Федерального закона от 8 июня 2020 г. № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации»: 1) учет актуальной и достоверной информации о гражданине Российской Федерации и мигрантах; 2) информационное обеспечение деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных органов публичного управления; 3) предоставление государственных услуг; 4) защита прав и законных интересов граждан Российской Федерации и мигрантов; 5) обеспечение национальной безопасности; 6) стратегическое планирование в сфере миграции; 7) статистическая функция. Эту систему функций ЦПМ можно определить как общие функции реализации цифровых профилей всех видов. К числу специальных функций ЦПМ следует отнести те функции, которые мы ранее уже указывали: идентификации и аутентификации мигрантов; реализации правового статуса мигранта;

охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности; профилактики незаконной миграции;

4. Субъекты административно-правового (миграционно-правового) режима ЦПМ (ст. 6, 10 и 11 Федерального закона от 8 июня 2020 г. № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации»; ст. 6, 8 и другие статьи Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»). В соответствии со ст. 6 Федерального закона от 8 июня 2020 г. № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации» субъектами, сведения о которых подлежат включению в федеральный регистр, являются граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства, временно или постоянно проживающие в Российской Федерации либо признанные беженцами или получившие временное убежище на территории Российской Федерации, а также иностранные граждане, временно пребывающие в Российской Федерации и осуществляющие в установленном порядке трудовую деятельность. Одновременно в ст. 10 и 11 указанного федерального закона определяются органы и организации, осуществляющие направление сведений для формирования и ведения федерального регистра сведений о населении, а также круг органов государственной власти, государственных и негосударственных организаций, которым предоставляются данные сведения в установленном объеме. Эти субъекты ЦПМ формируются в соответствии со ст. 6 и 8 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», определяющими общую систему субъектов информационных правоотношений. Ключевым субъектом ЦПМ должен стать федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в сфере миграции. Таковым в настоящее время является МВД России, в структуре которого создано ГУВМ МВД России¹.

5. Режимные правила сбора, обработки, хранения, получения, использования и защиты информации, содержащейся в ЦПМ (ст. 8, 9, 11, 13 Федерального закона от 8 июня 2020 г. № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о

¹ Вопросы деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 13 дек. 2019 г. № 940. URL: <https://media.mvd.ru/files/embed/5565633> (дата обращения: 12.07.2024).

населении Российской Федерации»; ст. 9, 10, 10.1, 16 и другие статьи Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»; ст. 6, 10.1, 12, гл. 5 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»). Указанный элемент содержания миграционно-правового режима ЦПМ является одним из ключевых, он определяет правила сбора, обработки, хранения, получения, использования и защиты информации о мигрантах. Эти режимные правила основываются, во-первых, на правах и обязанностях субъектов данного миграционно-правового режима в связи со сбором, обработкой, хранением, получением, использованием информации, содержащейся в ЦПМ; во-вторых, на пределах доступа к информации, содержащейся в ЦПМ; в-третьих, на защите информации, содержащейся в ЦПМ. Приведенные выше нормы федерального законодательства формируют законодательные основы режимных правил сбора, обработки, хранения, получения, использования и защиты информации, содержащейся в ЦПМ, а также находят свое развитие в подзаконных правовых актах, например постановлении Правительства РФ от 8 июля 2021 г. № 1141 «Об утверждении Правил функционирования государственной информационной системы формирования и ведения единого федерального информационного регистра, содержащего сведения о населении Российской Федерации, и установлении иного, отличного от ежедневного и круглосуточного режима функционирования указанной государственной информационной системы»¹.

6. Обеспечение актуальности и достоверности информации, содержащейся в ЦПМ, методы и процедуры использования данного объекта (ст. 8 Федерального закона от 8 июня 2020 г. № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации»; гл. 4. Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»). Обязанность по обеспечению актуальности и достоверности сведений, содержащихся в ЦПМ, несут органы и организации, направляющие сведения в данный профиль, а также оператор ЦПМ. В соответствии с п. 7 ст. 14 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» оператор должен предоставить мигранту следующую информацию о ЦПМ: 1) подтверждение факта обработки персональных данных оператором ЦПМ; 2) правовые основания и цели

¹ Собр. законодательства РФ. 2021. № 29. Ст. 5648.

обработки персональных данных, содержащихся в ЦПМ; 3) цели и применяемые оператором способы обработки персональных данных, содержащихся в ЦПМ; 4) наименование и место нахождения оператора, сведения о лицах (за исключением работников оператора), которые имеют доступ к персональным данным; 5) обрабатываемые персональные данные, содержащиеся в ЦПМ, относящиеся к соответствующему субъекту персональных данных, источник их получения, если иной порядок представления таких данных не предусмотрен федеральным законом; 6) сроки обработки персональных данных, содержащихся в ЦПМ, в том числе сроки их хранения; 7) порядок осуществления субъектом персональных данных прав; 8) сведения об осуществленной или о предполагаемой трансграничной передаче данных, содержащихся в ЦПМ; 9) наименование или фамилию, имя, отчество и адрес лица, осуществляющего обработку персональных данных по поручению оператора ЦПМ, если обработка поручена или будет поручена такому лицу.

В контексте данного исследования метод как элемент содержания административно-правового (миграционно-правового) режима ЦПМ приобретает особое значение. Эффективное функционирование ЦПМ в качестве миграционно-правового режима невозможно без определения системы административных процедур использования данного профиля. Эти административно-правовые управленческие процедуры в настоящее время создаются органами исполнительной власти. В нашем случае таким органом должен стать оператор ЦПМ, т. е. МВД России. Для осуществления миграционно-правового режима ЦПМ необходимо разработать и принять административные управленческие процедуры, во-первых, по предоставлению государственных услуг на основе ЦПМ и, во-вторых, по реализации функции федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции¹ на основе ЦПМ.

Как видно из приведенных положений, в настоящее время можно говорить о вполне сформированной нормативно-правовой законодательной основе административно-правового (миграционно-правового) режима ЦПМ, который выступает одновременно миграционно-правовым институтом Общей части миграционного права России как подотрасли Особенной части административного

¹ По нашему мнению, правильно данный вид государственной деятельности определять как федеральный государственный надзор в сфере миграции.

права. При этом следует также констатировать, что в настоящее время весьма активно идет процесс подзаконного административно-правового регулирования отношений, входящих в данный институт. Предметом правового регулирования миграционно-правового института ЦПМ выступают миграционно-правовые отношения, возникающие *в связи со сбором, обработкой, хранением, получением, использованием, защитой, а также обеспечением актуальности и достоверности содержащихся в ЦПМ сведений, объем которых определяется в миграционном законодательстве Российской Федерации.*

Безусловно, ЦПМ как административно-правовой (миграционно-правовой) режим и миграционно-правовой институт нуждается в дальнейшем совершенствовании, имеют место отдельные недочеты его административно-правовой регламентации, но все же необходимо признать, что такой административно-правовой (миграционно-правовой) режим вполне состоялся в рамках отрасли российского административного права.

Необходимость и реальная возможность эффективного функционирования ЦПМ возможно лишь посредством внедрения высокотехнологичных документов, удостоверяющих личность. Разработанный МВД России в рамках реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы проект федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» предусматривал введение в оборот ID-карты мигранта. Кроме этого, в ст. 7 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»¹ отмечается возможность использования документа, удостоверяющего личность, содержащего электронный носитель информации с записанными на них персональными данными владельца паспорта, включая биометрические персональные данные (биометрический заграничный паспорт). Эти положения позволяют признать, что в настоящее время технологическая основа для реализации ЦПМ начинает формироваться и внедряться в процесс управления миграционными процессами. Однако это требует дальнейшего совершенствования административно-правового регулирования внедрения и использования высокотехнологических документов,

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

удостоверяющих личность как гражданина Российской Федерации, так и иных видов мигрантов (иностранных граждан и лиц без гражданства), с электронным носителем информации – биометрических документов, удостоверяющих личность. Эти проблемы мы рассмотрим в следующем параграфе настоящей работы.

Формирование концепции ЦПМ позволит осуществить дальнейшее совершенствование административно-правового регулирования миграционных правоотношений, что возможно, на наш взгляд, посредством разработки и принятия единого миграционного кодекса Российской Федерации, который бы последовательно регулировал всю систему миграционных правоотношений в стране, был бы интегрирован в международную систему управления миграционными процессами.

В завершение рассмотрения вопроса понятия и сущности цифрового профиля мигранта (ЦМП) следует сделать следующие выводы.

1. ЦПМ представляет собой цифровой аккаунт, имеющий персональный и идентификационный код, принадлежащий внешнему, внешнему трудовому, внешнему вынужденному, интеллектуальному мигранту (иностранному гражданину или лицу без гражданства), содержащий достоверные общедоступные, специальные, биометрические персональные данные у оператора единой информационной системы в сфере миграции населения.

2. ЦПМ является административно-правовым (миграционно-правовым) режимом публичного управления миграционными процессами и институт Общей части подотрасли миграционного права, являющегося институтом Особенной части российского административного права.

3. Предметом правового регулирования миграционно-правового института ЦПМ выступают миграционно-правовые отношения, возникающие в связи со сбором, обработкой, хранением, получением, использованием, защитой, а также обеспечением актуальности и достоверности содержащихся в ЦПМ сведений, объем которых определяется в миграционном законодательстве Российской Федерации.

4. Административно-правовой (миграционно-правовой) режим ЦПМ в своем содержании имеет цель ЦПМ; принципы использования и охраны ЦПМ; функции административно-правового (миграционно-правового) режима ЦПМ; субъекты ЦПМ; режимные правила сбора, обработки, хранения, получения, использования и защиты информа-

ции, содержащейся в ЦПМ; актуальность и достоверность информации, содержащейся в ЦПМ, методы и процедуры использования данного объекта.

5. Анализ элементов содержания административно-правового (миграционно-правового) режима ЦПМ позволяет утверждать, что законодательные основы регламентации режима ЦПМ в целом в настоящее время сформированы, но нуждаются в дальнейшем законодательном и подзаконном нормативно-правовом регулировании. Формирование полноценной концепции административно-правового (миграционно-правового) режима ЦПМ требует дальнейшего совершенствования административно-правового регулирования миграционных правоотношений, что возможно посредством разработки и принятия единого миграционного кодекса Российской Федерации, который бы системно регулировал всю систему миграционных правоотношений в Российской Федерации.

2.2. Документ, удостоверяющий личность мигранта, с цифровым носителем информации

Проблемы документа, удостоверяющего личность как гражданина Российской Федерации, так и любого вида мигранта, являются не до конца разрешенными в современном российском миграционном законодательстве. Первая из проблем, на наш взгляд, – отсутствие закона, регламентирующего понятие, значение и реализацию административно-правового паспортного режима. Еще в преамбуле к Указу Президента РФ от 13 марта 1997 г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации»¹ отмечалось, что данный нормативный правовой акт принимается в целях создания необходимых условий для обеспечения конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации и впредь до принятия соответствующего федерального закона об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, вводится паспорт гражданина Российской Федерации. Однако указанная целевая установка паспортного режима до настоящего времени не реализована, а сам паспортный режим

¹ Собр. законодательства РФ. 1997. № 11. Ст. 1301.

регламентируется актами Президента РФ¹ и Правительства РФ². Причем анализ приведенных нормативных правовых актов Президента РФ и

¹ См.: Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации: указ Президента РФ от 13 марта 1997 г. № 232 // Собр. законодательства РФ. 1997. № 11. Ст. 1301; О мерах по обеспечению права граждан Российской Федерации на свободный выезд из Российской Федерации: указ Президента РФ от 4 мая 1998 г. № 488 (в ред. от 07.12.2016) // Собр. законодательства РФ. 1998. №18. Ст. 2021; О паспорте гражданина Российской Федерации, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащем на электронном носителе информации дополнительные биометрические персональные данные его владельца: указ Президента РФ от 29 дек. 2012 г. № 1709 (в ред. от 07.12.2016) // Собр. законодательства РФ. 2012. № 53, ч. 2. Ст. 7861; О некоторых вопросах приобретения гражданства Российской Федерации: указ Президента РФ от 26 дек. 2022 г. № 951 // Собр. законодательства РФ. 2023. № 1, ч. 1. Ст. 189; О представлении сведений, содержащихся в документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, с использованием информационных технологий: указ Президента РФ от 18 сент. 2023 г. № 695 // Собр. законодательства РФ. 2023. № 39. Ст. 7012.

² См.: Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 8 июля 1997 г. № 828 (в ред. от 15.07.2021) // Собр. законодательства РФ. 1997. № 28. Ст. 3444; О паспортах граждан Российской Федерации, проживающих на территории государств – участников Содружества Независимых Государств: постановление Правительства РФ от 24 июня 1998 г. № 635 // Собр. законодательства РФ. 1998. № 26. Ст. 3086; Об утверждении образцов и описания бланков паспорта гражданина Российской Федерации, дипломатического паспорта гражданина Российской Федерации и служебного паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронные носители информации: постановление Правительства РФ от 18 нояб. 2005 г. № 687 (в ред. от 07.07.2016) // Собр. законодательства РФ. 2005. № 48. Ст. 5037; О порядке использования бланков паспорта гражданина Российской Федерации, дипломатического паспорта гражданина Российской Федерации и служебного паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронные носители информации: постановление Правительства РФ от 19 янв. 2010 г. № 13 // Собр. законодательства РФ. 2010. № 4. Ст. 411; О некоторых вопросах изъятия паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, дипломатического паспорта и служебного паспорта: постановление Правительства РФ от 9 дек. 2023 г. № 2090 // Собр. законодательства РФ. 2023. № 51. Ст. 9352; Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца и описания бланка паспорта гражданина Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 23 дек. 2023 г. № 2267 // Собр. законодательства РФ. 2024. № 1, ч. 1. Ст. 163; Об утверждении Правил передачи на хранение, приема, учета, хранения паспорта (паспортов) гражданина Российской Федерации, удостоверяющего (удостоверяющих) личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, в том числе содержащего (содержащих) электронный носитель информации, а также его (их) возврата владельцу после истечения срока временного ограничения права на выезд из Российской Федерации либо истечения срока действия такого паспорта (паспортов): постановление Правительства РФ от 22 нояб. 2023 г. № 1953 (в ред. от 28.06.2024) // Собр. законодательства РФ. 2023. № 48. Ст. 8580.

Правительства РФ, составляющих нормативную основу рассматриваемого административно-правового режима, отражает ту эволюцию, которую прошел данный режим за менее чем 30-летний период. При этом все эти акты не упоминали после Указа Президента РФ от 13 марта 1997 г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации» о необходимости законодательной регламентации паспортного режима. Другим важным аспектом, который не решен в рамках современного паспортного режима, является определение документа, удостоверяющего личность, и документа, удостоверяющего гражданство лица. В настоящее время в связи с присоединением к Российской Федерации территорий и предоставлением их населению гражданства Российской Федерации этот вопрос приобретает определенную актуальность¹. Нам представляется уместным признать, что любой документ, удостоверяющий гражданство Российской Федерации, является документом, удостоверяющим личность. Одновременно документ, удостоверяющий личность, не всегда является документом, удостоверяющим гражданство Российской Федерации (например, удостоверение личности военнослужащего², удостоверение личности моряка

¹ В соответствии с п. 1 Порядка подачи лицами, приобретшими гражданство Российской Федерации в результате признания их гражданами Российской Федерации, заявления о выдаче паспорта гражданина Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 26 дек. 2022 г. № 951 «О некоторых вопросах приобретения гражданства Российской Федерации», лицам, достигшим возраста 14 лет и приобретшим гражданство Российской Федерации в результате признания их гражданами Российской Федерации в соответствии со ст. 5 Федерального конституционного закона от 4 окт. 2022 г. № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики», ст. 5 Федерального конституционного закона от 4 окт. 2022 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Луганской Народной Республики», ст. 5 Федерального конституционного закона от 4 окт. 2022 г. № 7-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Запорожской области» или ст. 5 Федерального конституционного закона от 4 окт. 2022 г. № 8-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Херсонской области», МВД России или его территориальным органом выдается паспорт гражданина Российской Федерации, являющийся основным документом, удостоверяющим гражданство Российской Федерации и личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации.

² Об удостоверении личности военнослужащего Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 12 февр. 2003 г. № 91 (в ред. от 29.12.2016) // Собр. законодательства РФ. 2003. № 7. Ст. 654.

и др.)¹. Нам представляется необходимым решить данные и другие проблемы паспортного режима в рамках кодификации российского миграционного законодательства, где данному административно-правовому режиму должна быть уделена специальная глава.

Дальнейшее развитие паспортного режима должно предполагать формирование, во-первых, биометрических паспортов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации и за ее пределами, во-вторых, электронных паспортов граждан Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации и за ее пределами, в-третьих, электронных документов, удостоверяющих личность и административно-правовой (миграционно-правовой) статус мигранта (иностранного гражданина и лица без гражданства). Решение отмеченных проблем возможно лишь посредством внедрения цифровых технологий и совершенствования административно-правового регулирования паспортного режима.

Начало формирования биометрических паспортов в Российской Федерации как документов, удостоверяющих личность и гражданство, связано с принятием Указа Президента РФ от 29 декабря 2012 г. № 1709 (в редакции от 7 декабря 2016 г.) «О паспорте гражданина Российской Федерации, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащем на электронном носителе информации дополнительные биометрические персональные данные его владельца»², где в качестве биометрических данных выделялись лишь цветное цифровое фотографическое изображение лица владельца документа и изображение папиллярных узоров двух пальцев рук владельца документа (биометрические персональные данные владельца документа)³. В свою очередь, в соответствии с ч. 4 ст. 3 Федерального закона от 29 декабря 2022 г. № 572-ФЗ «Об осуществлении идентификации и (или) аутен-

¹ О Положении об удостоверении личности моряка, Положении о мореходной книжке, образце и описании бланка мореходной книжки: постановление Правительства РФ от 18 авг. 2008 г. № 628 (в ред. от 10.07.2020) // Собр. законодательства РФ. 2008. № 34. Ст. 3937.

² Собр. законодательства РФ. 2012. № 53, ч. 2. Ст. 7861.

³ См.: О перечне персональных данных, записываемых на электронные носители информации, содержащиеся в основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, по которым граждане Российской Федерации осуществляют выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию: постановление Правительства РФ от 4 марта 2010 г. № 125 (в ред. от 10.02.2014) // Собр. законодательства РФ. 2010. № 10. Ст. 1103.

тификации физических лиц с использованием биометрических персональных данных, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» к таким биометрическим данным относятся: изображение лица человека, полученное с помощью фотовидеоустройств; запись голоса человека, полученная с помощью звукозаписывающих устройств. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 1 апреля 2024 г. № 408 «О видах биометрических персональных данных, на которые распространяется действие Федерального закона “Об осуществлении идентификации и (или) аутентификации физических лиц с использованием биометрических персональных данных, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации”»¹ с 1 сентября 2024 г. и до 1 сентября 2027 г. биометрическими данными в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2022 г. № 572-ФЗ признаются: изображение лица человека, полученное с помощью фотовидеоустройств, и запись голоса человека, полученная с помощью звукозаписывающих устройств. Как мы видим, имеет место разный подход к видам биометрических данных, которые используются в биометрическом паспорте, в частности, для осуществления идентификации и (или) аутентификации физических лиц в рамках Федерального закона от 29 декабря 2022 г. № 572-ФЗ.

Биометрический паспорт (биометрический документ, удостоверяющий личность) представляет собой документ, созданный с применением цифровых технологий хранения и использования биометрической информации о человеке². Как документ, удостоверяющий личность и гражданство, он должен выполнять те же функции, что и классический документ, удостоверяющий личность его владельца: идентификации и аутентификации личности, справочно-адресную; регистрационную; контрольную (надзорную); регулятивную; реализации прав (свобод) и исполнения обязанностей; статистическую³. Данную систему функций документа, удостоверяющего личность, следует дополнить правоохранительной функцией. Введение в оборот биометрического документа,

¹ Собр. законодательства РФ. 2024. № 15. Ст. 2042.

² См.: Абзбаева Д.С., Низаева С.Р. Биометрический паспорт как современный способ регистрации человека // Криминалистическая наука без границ: традиции и инновации: материалы Междунар. науч.-практ. конф. СПб., 2024. С. 543–548.

³ См.: Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Миграционное право России: учеб. / под общ. ред. А.Н. Жеребцова. М.: Юрайт, 2019. С. 141.

удостоверяющего личность не только мигранта, но и гражданина Российской Федерации, позволит повысить эффективность реализации приведенной системы функций не только в современный период, но и в будущем.

Таким образом, биометрический паспорт с электронным носителем информации является в определенной степени промежуточным документом между классическим паспортом, выдаваемым гражданам Российской Федерации в настоящее время в соответствии с Указом Президента РФ от 13 марта 1997 г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации» и постановлением Правительства РФ от 8 июля 1997 г. № 828 (в редакции от 15 июля 2021 г.) «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации», и электронным паспортом, который должен стать следующим этапом внедрения цифровых технологий в процесс идентификации и (или) аутентификации граждан Российской Федерации (ID-документ). Процесс введения в Российской Федерации электронного паспорта был запущен в 2013 г. с принятием Концепции введения в Российской Федерации удостоверения личности гражданина Российской Федерации, оформляемого в виде пластиковой карты с электронным носителем информации, в качестве основного документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 19 сентября 2013 г. № 1699-р (в редакции от 22 мая 2018 г.) «Об утверждении Концепции введения в Российской Федерации удостоверения личности гражданина Российской Федерации, оформляемого в виде пластиковой карты с электронным носителем информации, и плана мероприятий по реализации Концепции»¹, и имеет определенные трудности, обусловленные политическими, экономическими и международными факторами².

Необходимость введения в оборот документа, удостоверяющего личность, с электронным носителем информации (биометрический документ, ID-документ) признавалась МВД России и активно обсуж-

¹ Собр. законодательства РФ. 2013. № 39. Ст. 5010.

² См.: Муленко Н.В. Электронный паспорт в России сегодня: от идеи к реализации // Проблемы правоохранительной деятельности. 2023. № 4. С. 37–38.

далась в отечественной административно-правовой науке¹. Так, например, Д.Р. Галиуллина выделяет следующие преимущества данного документа: прозрачность миграционной мобильности граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства в целях обеспечения национальной безопасности страны; сокращение сроков и упрощение административных процедур при работе с мигрантами и предоставлении им публичных услуг; ускорение административных процедур миграционного надзора; предотвращение возможностей фальсификации указанных документов². Законодательная инициатива МВД России, отраженная в ст. 21 проекта федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства», предусматривала внедрение электронного документа, удостоверяющего личность и административно-правовой статус мигранта, иностранного гражданина и лица без гражданства, в виде ID-документа иностранного гражданина и лица без гражданства. В частности, предполагалось применение микросхемы с бесконтактным интерфейсом с возможностью доступа к сведениям, содержащимся в учетной записи иностранного гражданина и лица без гражданства в единой государственной информационной системе в сфере миграции. Эта микросхема в защищенном виде должна хранить графическую и текстовую информацию о владельце ID-карты, а объем персональных данных, записываемых на электронный носитель информации, содержащийся в ID-карте, и перечень сведений, содержащихся в учетной записи иностранного гражданина и лица без гражданства в единой государственной информационной системе в сфере миграции, утверждаются Правительством РФ. Иначе говоря, карта должна выдаваться всем въезжающим в Российскую Федерацию иностранным гражданам (лицам без гражданства) и содержать всю необходимую информацию о мигранте. Подобный документ может выдаваться и гражданам Российской Федерации, здесь никаких препятствий нет, это организационно-технический аспект данного вопроса. ID-карта, в сущности, и есть электронный паспорт гражданина Российской Федерации, иностранного гражданина и лица без гражданства на территории Российской Федерации.

¹ См.: Андреев А. Электронный паспорт. Основные константы // Электроника: Наука, Технология, Бизнес. 2006. № 8. С. 82–89; Бочарова О.С. Биометрические ID-документы с AFID: структура, защита, исследования // Вопросы экспертной практики. 2019. № 51. С. 79–84.

² См.: Галиуллина Д.Р. Биометрические документы: значение в обществе // Социосфера. 2014. № 2. С. 270.

Введение в Российской Федерации электронного паспорта предусматривалось и в решениях Правительства РФ. Так, в Концепции введения в Российской Федерации удостоверения личности гражданина Российской Федерации, оформляемого в виде пластиковой карты с электронным носителем информации, в качестве основного документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 19 сентября 2013 г. № 1699-р (в редакции от 22 мая 2018 г.) «Об утверждении Концепции введения в Российской Федерации удостоверения личности гражданина Российской Федерации, оформляемого в виде пластиковой карты с электронным носителем информации, и плана мероприятий по реализации Концепции»¹, отмечается, что текущий уровень развития информационных технологий и их применение в органах государственной власти и органах местного самоуправления создает предпосылки для введения более защищенного от подделок удостоверения личности и создания необходимой для этих целей информационно-технологической инфраструктуры, что позволит обеспечить:

- гарантированную государством идентификацию личности посредством как физических, так и электронных способов и средств подтверждения личности, в том числе при предоставлении государственных, муниципальных и иных услуг;

- создание комплексной системы однозначной идентификации граждан Российской Федерации на основе единого реестра удостоверений личности с использованием сквозного единого идентификатора;

- юридическую значимость действий в электронной среде.

В Концепции введения в Российской Федерации удостоверения личности гражданина Российской Федерации, оформляемого в виде пластиковой карты с электронным носителем информации, в качестве основного документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, определены следующие цели введения электронного паспорта:

- обеспечение гарантированной идентификации граждан Российской Федерации, в том числе в электронной среде;

- повышение уровня удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных, муниципальных и иных услуг за счет повышения их доступности и качества их оказания, а также за счет сокращения потерь времени гражданами при их получении;

¹ Собр. законодательства РФ. 2013. № 39. Ст. 5010.

создание условий для существенного роста доли электронных операций и новых электронных сервисов.

Необходимо отметить, что указанную систему целей следует дополнить целью обеспечения функционирования цифрового профиля человека и их разновидностей. Эти цели в полном смысле касаются и формирования ID-документа иностранного гражданина и лица без гражданства и, соответственно, их цифровых профилей.

В рассматриваемой Концепции указано, что для достижения поставленных целей необходимо обеспечить решение следующих задач:

повышение степени защиты основного документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, от подделки посредством применения современных методов и средств защиты;

реализация мер по предупреждению фальсификации и (или) незаконного использования основного документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации;

обеспечение гарантированной идентификации субъектов взаимодействия и уверенности в их полномочиях как при установлении гражданско-правовых отношений, так и при предоставлении государственных, муниципальных и иных услуг независимо от форм взаимодействия;

создание условий для стимулирования выбора электронных форм взаимодействия с государством, в том числе снижение объемов бумажного документооборота;

повышение полноты и достоверности данных, размещенных в информационных системах, находящихся в сфере ведения органов государственной власти и связанных с учетом сведений о гражданах Российской Федерации;

упрощение процедур регистрационного учета граждан Российской Федерации и формирование комплексной системы учета граждан Российской Федерации.

В целом следует признать, что положения данной Концепции являются весьма обоснованным и перспективным направлением внедрения цифровых технологий в сферы внутренней (социально-экономической) миграции населения и предполагают существенное реформирование паспортного режима в Российской Федерации. Однако, на наш взгляд, целесообразно распространить данные цифровые технологии на сферы внешней, внешней трудовой, вынужденной и интеллектуальной миграции в Российской Федерации.

Ключевым же положением, характеризующим электронный паспорт, должно стать определение его юридического значения, которое заключается в его функциональном предназначении как электронного документа, который может храниться на специальном и определенном носителе информации¹. В науке высказываются различные подходы к характеристике функциональной природы электронного паспорта. Так, А.И. Иванов выделяет: «классическую функцию органолептической идентификации человека по цифровой фотографии и его автографу; локальную автоматическую биометрическую идентификацию человека путем сопоставления его биометрических образов с эталонами (шаблонами, таблицами) паспорта при вводе данных на “своей” аппаратуре проверяющего; безопасную дистанционную автоматическую биометрическую идентификацию человека путем сопоставления его биометрических образов с эталонами (шаблонами, таблицами) паспорта при вводе данных на “чужой” аппаратуре проверяемого»². Данные функции определяют в большей мере организационно-технические направления применения электронного паспорта. Между тем он является весьма значимым юридическим документом, порождающим комплекс статусных прав, свобод, обязанностей, правовых и иных гарантий его обладателю. В связи с этим нам представляется уместным акцентировать внимание на юридических управленческих функциях электронного паспорта. Так, например, А.Г. Волеводз особо обращает внимание на правоохранительную функцию данного вида документа. По его мнению, он позволит решать комплекс правоохранительных задач: идентификация личности; аутентификация документов; опознание личности, находящейся в беспомощном состоянии; повышение уровня защищенности данного документа и др.³

¹ Электронный документ – документированная информация, представленная в электронной форме, т. е. в виде, пригодном для восприятия человеком, с использованием электронных вычислительных машин, в том числе для передачи по информационно-телекоммуникационным сетям или обработки в информационных системах (п. 11.1 ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (в ред. от 12.12.2023) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»).

² Иванов А.И. Эволюция паспортов и удостоверений личности: замена биометрической органолептики на биометрическую автоматику // Защита информации. 2006. № 2. С. 24.

³ См.: Волеводз А.Г. Удостоверяющие личность документы с биометрическими персональными данными: международные стандарты, иностранный опыт, отечественное правовое регулирование и его проблемы // Ученые записки Санкт-Петербургского имени В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. 2015. № 1(53). С. 88.

Подобного мнения придерживаются различные ученые¹, в частности Н.В. Муленко, которая добавляет, что такого рода документ позволит упростить бытовую жизнь человека². Не обходит стороной проблему функций электронного паспорта Концепция введения в Российской Федерации удостоверения личности гражданина Российской Федерации, оформляемого в виде пластиковой карты с электронным носителем информации, в качестве основного документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации. В ней выделяются следующие функции данного документа: 1) идентификационная функция; 2) функция качественного предоставления государственных и муниципальных услуг; 3) функция защиты персональных данных, владельца электронного паспорта и обеспечения информационной безопасности; 4) функция взаимодействия с государством (с органами публичной власти) и сокращения бумажного документооборота; 5) функция упрощения процедур регистрационного учета граждан Российской Федерации и формирования единой системы учета граждан Российской Федерации; 6) функция формирования и обеспечения функционирования цифровых профилей в сфере миграции (ЦПЧ, ЦПГ, ЦПМ).

В целом с высказанными предложениями можно согласиться, сформулировав системно комплекс функций, которые должен реализовывать электронный паспорт гражданина, иностранного гражданина и лица без гражданства. В основе системы функций электронного паспорта должны лежать общие функции, присущие паспорту как документу, удостоверяющему личность и гражданство лица. Их следует определить как общие функции электронного паспорта: функция идентификации и аутентификации личности и ее документов, справочно-адресная функция; регистрационная функция; контрольная (надзорная) функция; регулятивная функция; функция реализации прав (свобод) и исполнения обязанностей человека; статистическая функция. Вторая группа функций реализуется посредством использования электронного паспорта (ID-документа). К данной группе следует отнести следующие виды функций: правоохранительную функцию; функцию повышения эффективности реализации лицом прав и свобод посредством расширения предоставления государственных и муниципальных услуг; функцию

¹ См.: Мацкевич И.М., Скиба А.П., Рахимджанова Д.С. Стенограмма круглого стола «Современные подходы к формированию национальной политики и профилактике правонарушений в сфере миграции и механизмы реализации» // Союз криминалистов и кримиологов. 2022. № 4. С. 130–168.

² См.: Муленко Н.В. Проблемы внедрения электронных паспортов в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 10. С. 45.

защиты персональных данных владельца электронного паспорта и обеспечения информационной безопасности; функцию ускорения взаимодействия лица с органами публичной власти.

Кроме указанных выше целей, задач и функций административно-правового (миграционно-правового) паспортного режима, основанного на цифровых технологиях (электронный паспорт), данный режим складывается из правил и процедур выдачи, замены и изъятия (блокирования) электронного паспорта гражданина Российской Федерации и электронного документа (ID-документа) иностранного гражданина и лица без гражданства.

Электронный паспорт гражданина Российской Федерации, по мнению Н.В. Муленко, должен содержать три группы информации: «личные сведения: ФИО, место регистрации, семейный статус; документы и коды: СНИЛС, ИНН, права на автомобиль, цифровая подпись; визуальная идентификация: скан лица, отпечаток пальца, фото радужной оболочки»¹. Последнюю из групп сведений следует определить как «визуально-биометрическая идентификация». Нам представляется уместным данную систему информации, содержащуюся в электронном паспорте, дополнить информацией, лежащей в ее основе, одновременно формируя цифровой профиль, а именно цифровой код, выступающий одновременно в качестве номера электронного документа и привязки его к конкретному лицу. Кроме этого, приведенные группы данных следует дополнить: информацией о гражданской принадлежности; информацией об отношении к военной службе; записью голоса лица; ключом доступа к государственным и муниципальным услугам; иной информацией, которая включается в федеральный регистр сведений о населении и предусмотрена в ст. 7 Федерального закона от 8 июня 2020 № 168-ФЗ (в редакции от 28 декабря 2022 г.) «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации».

По-иному формируется объем информации о внешних мигрантах всех видов. Кроме ФИО мигранта, его гражданской принадлежности, семейного статуса, ИНН, права на автомобиль, скана лица, отпечатков пальцев, фото радужной оболочки, записи голоса, необходимы еще и данные, содержащиеся в ст. 7 Федерального закона от 8 июня 2020 г. № 168-ФЗ (в редакции от 28 декабря 2022 г.) «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации». ID-документ, содержащий в цифровой

¹ См.: Муленко Н.В. Электронный паспорт в России сегодня: от идеи к реализации // Проблемы правоохранительной деятельности. 2023. № 4. С. 36.

форме указанную информацию, в соответствии с п. 2 ст. 6 указанного федерального закона должен выдаваться иностранным гражданам и лицам без гражданства, временно или постоянно проживающим в Российской Федерации либо признанным беженцами или получившим временное убежище на территории Российской Федерации, а также иностранным гражданам, временно пребывающим в Российской Федерации и осуществляющим в установленном порядке трудовую деятельность на территории Российской Федерации. Данная информация и сам ее носитель станут основой для функционирования ЦПМ, на базе которого могут в дальнейшем формироваться и иные электронно-цифровые сервисы, в частности размещения информация об изменении статусного состояния мигранта, предоставления государственных и муниципальных услуг, геолокации, правового консультанта и т. п.

Подводя итог рассмотрению настоящего вопроса, необходимо сделать следующие выводы и предложения.

1. Административно-правовой (миграционно-правовой) паспортный режим как старейший миграционно-правовой институт административного права в настоящее время подвергается серьезному эволюционному сдвигу от классического (на бумажном носителе) к биометрическому заграничному паспорту и в последствии к паспорту электронному. Это в конечном счете требует дальнейшего реформирования административно-правового регулирования указанных правовых режимов.

2. Предлагается вводить электронный паспорт гражданина Российской Федерации и ID-документ иностранного гражданина и лица без гражданства (мигранта), содержащий на электронно-цифровом носителе информацию, позволяющую реализовывать общие для паспортного режима функции и новые специальные, которые могут быть реализованы дополнительно с помощью электронного паспорта. Административно-правовой (миграционно-правовой) паспортный режим, основанный на электронно-цифровом носителе информации, должен преследовать систему специальных целей, и с учетом него должны решаться задачи, которые могут быть выполнены только в рамках электронного паспорта.

3. Электронный паспорт должен стать электронно-цифровой платформой для реализации ЦМЧ, ЦПГ и ЦПМ, что позволяет говорить тесной взаимосвязи рассматриваемых в настоящей главе административно-правовых (миграционно-правовых) режимов публичного управления миграционными процессами в Российской Федерации.

Глава 3. Использование цифровых технологий в сфере публичного управления миграционными процессами

3.1. Регистрационный и миграционный учет мигрантов посредством использования цифровых технологий

Административно-правовые режимы регистрационного и миграционного учета направлены на публичное управление внутренней и внешней миграцией (включая внешнюю трудовую). Данные административно-правовые (миграционно-правовые) режимы преследуют различные цели. Если целью административно-правовых режимов регистрации по месту пребывания и по месту жительства граждан Российской Федерации, как это провозглашено в Законе РФ от 25 июня 1993 г. № 5242–1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»¹, является обеспечение необходимых условий для реализации гражданином Российской Федерации его прав и свобод, а также исполнения им обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом, то административно-правовой режим миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства необходим для обеспечения и гарантирования права каждого, кто законно находится на территории страны, на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства, защиту национальных интересов России в сфере миграции. Кроме этого, административно-правовой режим миграционного учета, как это предусмотрено в преамбуле Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»², выступает в качестве функции государственного регулирования в сфере миграции. Если ценность миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства по месту пребывания и по месту жительства для достижения целей Концепции весьма велика и социально значима, то регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства порождает больше проблем для реализации прав и свобод граждан Российской Федерации. И примеров в судебной практике этому немало. Так, например, решением Верховного Суда РФ от 24 марта 2022 г.

¹ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1227.

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

№ АКПИ22-42¹ отказано в административном иске А., обжаловавшем действующую форму № 6 приложения № 5 к Административному регламенту МВД России по предоставлению государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденному приказом МВД России от 31 декабря 2017 г. № 984². В своем иске А. указал, что форма, устанавливающая «Заявление о регистрации по месту жительства», включает в себя одновременно форму заявления о снятии с регистрационного учета по месту жительства, что, по мнению заявителя, порождает неопределенность и противоречие положениям ст. 3 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-I «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»³ и п. 16 и подп. «а» п. 31 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713⁴. По мнению административного истца, оспариваемое положение нарушает его права, свободы и законные интересы, препятствует его регистрации по месту жительства, поскольку установило для граждан, намеренных получить государственную услугу по регистрации по месту жительства, обязанность сняться с регистрационного учета по прежнему месту жительства, не предусмотренную положениями Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-I и Правилами регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713, допускающими предоставление государственной услуги по регистрации по месту жительства без снятия с регистрационного учета по прежнему месту жительства, которое производится автоматически путем внутриведомственного взаимодействия между должностными лицами органов внутренних дел. И хотя решение суда по данному делу отрицательное, следует признать немалую обоснованность утверждений административного истца о недопустимости возложения на гражданина Российской Федерации

¹ Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.07.2024).

² URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 17.07.2024).

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

⁴ Собр. законодательства РФ. 1995. № 30. Ст. 2939.

обязанности, не предусмотренной законом. Между тем суд такого обстоятельства не выявил.

В другом решении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 6 декабря 2022 г. № АКПИ22-891¹ суд признал законным отказ административному истцу в регистрации по месту пребывания ее несовершеннолетней дочери. И хотя в целом такой отказ является законным в соответствии с действующим законодательством, признание того факта, что нормы о регистрации граждан по месту пребывания преследуют цель обеспечения и гарантирования права каждого, кто законно находится на территории страны, является весьма спорным. Здесь имеет место извечный управленческий конфликт законности и целесообразности.

Указанные положения позволяют признать, что точное и неуклонное следование нормативным положениям административно-правовых (миграционно-правовых) режимов регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства далеко не всегда приводит к достижению провозглашенных законодателем целей функционирования указанных правовых режимов. Это обстоятельство, по нашему мнению, требует серьезного реформирования рассмотренных административно-правовых режимов, которое должно основываться на внедрении и использовании электронного паспорта гражданина Российской Федерации и единой государственной информационной системы в сфере миграции. Применение данных цифровых технологий позволит, по нашему мнению, ликвидировать административно-правовой (миграционно-правовой) режим регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания как избыточный. Избыточность данного правового режима обосновывается следующими обстоятельствами. Во-первых, при введении электронного паспорта и единой государственной информационной системы в сфере миграции утратит актуальность регистрация граждан Российской Федерации по месту пребывания. Во-вторых, применение указанных цифровых технологий для осуществления административно-правовых (миграционно-правовых) режимов регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства делает их идентичными в

¹ Об отказе в удовлетворении заявления о признании частично недействующим пункта 29 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713: решение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 6 дек. 2022 № АКПИ22-891. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.07.2024).

части административно-правового регулирования. В-третьих, эти правовые режимы преследуют единую, определенную Законом РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» цель режимного регулирования внутренней (социально-экономической) миграции. В-четвертых, регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания не решает задач защиты прав и свобод граждан Российской Федерации или исполнения обязанностей, наоборот, чаще всего затрудняет их реализацию. При этом несоблюдение данного административно-правового режима достаточно часто приводит к необоснованной административной ответственности¹. В-пятых, применение геолокации в рамках электронного паспорта приведет к потере правоохранительного значения регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания и, в-шестых, позволит осуществить упрощение целого ряда административных процедур в сфере миграции, например получения разрешения на временное проживание, квотирования разрешений на временное проживание, процедур регистрации граждан Российской Федерации по месту жительства и месту пребывания, миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства, привлечения иностранных работников для работы в Российской Федерации и др.² Повышение эффективности и упрощение административных процедур в сфере миграции выступает значимым требованием пп. 13, 22 и 26 Концепции и может быть эффективно осуществлено при условии введения ЦПГ и ЦПМ, электронного паспорта (ID-документа), удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, иностранного гражданина и лица без гражданства.

Дальнейшего административно-правового реформирования требует и административно-правовой (миграционно-правовой) режим регистрации граждан Российской Федерации по месту жительства. Мы ранее неоднократно признавали, что современные процессы цифровой трансформации приводят к необходимости упрощения отдельных миграционных процедур, входящих в содержание административно-

¹ См., например: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 28 нояб. 2022 г. № 5-КГ22-93-К2. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.07.2024).

² См.: Жеребцов А.Н. Влияние цифровой трансформации в сфере миграции на оптимизацию административно-правового регулирования миграционных правоотношений // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: материалы Междунар. науч.-практ. конф., 9 июня 2023 г. / редкол.: К.Д. Рыдченко, А.Г. Белый, А.Д. Абрамкин и др. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2023. С. 101–106.

правового (миграционно-правового) режима регистрации граждан Российской Федерации по месту жительства¹. Основными направлениями реформирования административно-правового режима регистрации граждан Российской Федерации по месту жительства, обусловленного применением цифровых технологий, по нашему мнению, являются: во-первых, корректировка цели данного правового режима; во-вторых, совершенствование режимных правил, упрощение административных процедур, расширение методов режимного управления потоком внутренней (социально-экономической) миграции.

Административно-правовой (миграционно-правовой) режим регистрации граждан Российской Федерации по месту жительства, по нашему мнению, должен преследовать следующие цели: защита и реализация прав, свобод граждан Российской Федерации, а также исполнение возложенной на них обязанности как на постоянных жителей в определенном месте (гуманитарная цель); социально-экономическое развитие региона и учет инфраструктурной обеспеченности региона постоянного проживания граждан Российской Федерации (социально-экономическая цель); обеспечение общественной безопасности и общественного порядка в стране в целом и в регионе постоянного проживания граждан Российской Федерации в частности (цель обеспечения безопасности); учет граждан Российской Федерации и их территориальное распределение, а также ведение единого федерального информационного регистра, содержащего сведения о населении Российской Федерации (статистическая цель).

В части совершенствования режимных правил регистрации граждан Российской Федерации по месту жительства, по нашему мнению, целесообразно установить, что регистрация по месту жительства может осуществляться при наличии в жилом помещении жилой площади в соответствии с нормативами предоставления площади жилого помещения по договору социального найма, установленного в соответствии со ст. 50 Жилищного кодекса РФ от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ². При этом указанной социальной нормой жилой площади могут быть

¹ См.: Жеребцов А.Н. Внутренняя миграция населения: проблемы содержания и перспективы административно-правового регулирования // Юридический вестник Кубанского университета. 2022. № 3. С. 37–43; Жеребцов А.Н. Влияние цифровой трансформации в сфере миграции на оптимизацию административно-правового регулирования миграционных правоотношений // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: материалы Междунар. науч.-практ. конф., 9 июня 2023 г. / редкол.: К.Д. Рыдченко, А.Г. Белый, А.Д. Абрамкин и др. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2023. С. 101–106.

² Собр. законодательства РФ. 2005. № 1, ч. 1. Ст. 14.

предусмотрены исключения, касающиеся близких родственников, которые проживают совместно с лицом, регистрирующимся по месту жительства. Совместно с режимными правилами регистрации граждан Российской Федерации по месту жительства нуждаются в совершенствовании административные процедуры такой регистрации. В частности, следует предусмотреть возможность регистрации граждан Российской Федерации по месту жительства исключительно через «Единый портал государственных и муниципальных услуг», при этом сведения о регистрации гражданина Российской Федерации по месту жительства должны быть отражены в электронном носителе электронного паспорта. Снятие с регистрационного учета будет производиться одновременно по месту новой регистрации без предварительного снятия по прежнему месту регистрации.

В рамках паспортного режима с цифровым носителем информации (электронный паспорт) предполагается расширить систему методов режимного управления потоком внутренней (социально-экономической) миграции населения в Российской Федерации. Такими методами могут стать следующие виды цифровых технологий: Big Data; технологии накопления и хранения цифровой информации; Интернет вещей; технологии беспроводной связи; отраслевые цифровые технологии. Использование данных методов осуществления регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту жительства должно быть нормативно обеспечено в рамках административно-правового (миграционно-правового) режима регистрации граждан Российской Федерации по месту жительства. В сущности, эти методы применимы и для осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства по месту жительства на территории Российской Федерации.

Миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства (внешних мигрантов) осуществляется в рамках двух административно-правовых (миграционно-правовых) режимов: режим миграционного учета внешних мигрантов по месту пребывания и режим миграционного учета внешних мигрантов по месту жительства. Миграционный учет внешних мигрантов представляет собой государственную деятельность уполномоченных в сфере миграции федеральных органов исполнительной власти по фиксации и обобщению предусмотренных российским миграционным законодательством сведений об иностранных гражданах и о лицах без гражданства и о их перемещениях по территории Российской Федерации. Правовая регламентация данных режимов осуществляется в соответствии с Федеральным

законом от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ (в редакции от 25 декабря 2023 г.) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»¹, постановлением Правительства РФ от 15 января 2007 г. № 9 (в редакции от 25 апреля 2024 г.) «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»², приказом МВД России от 10 декабря 2020 г. № 856 (в редакции от 16 ноября 2022 г.) «Об утверждении Административного регламента МВД Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, форм заявления иностранного гражданина или лица без гражданства о регистрации по месту жительства, заявления о снятии иностранного гражданина или лица без гражданства с регистрации по месту жительства, уведомления о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания, отметок о регистрации (снятии с регистрации) иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства, отметок о подтверждении выполнения принимающей стороной и иностранным гражданином или лицом без гражданства действий, необходимых для его постановки на учет по месту пребывания, проставляемых, в том числе, многофункциональным центром предоставления государственных и муниципальных услуг»³ и др.

В преамбуле к Федеральному закону от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ (в редакции от 25 декабря 2023 г.) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» целями данных административно-правовых (миграционно-правовых) режимов являются обеспечение и исполнение установленных Конституцией РФ гарантий соблюдения права каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства в пределах территории Российской Федерации, а также других прав и свобод личности (внешнего мигранта); реализация национальных интересов Российской Федерации в сфере миграции. Одновременно в ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ (в редакции от 25 декабря 2023 г.) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» выделяются следующие цели миграционного учета внешних мигрантов: 1) создание необходимых условий для реализации гражда-

¹ Собр. законодательства РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.

² Собр. законодательства РФ. 2007. № 5. Ст. 653.

³ URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 16.07.2024).

нами Российской Федерации и иностранными гражданами своих прав и свобод, а также для исполнения ими возложенных на них обязанностей; 2) выработка и реализация государственной политики в сфере миграции; 3) формирование полной, достоверной, оперативной и актуальной информации о перемещениях иностранных граждан, необходимой для прогнозирования последствий указанных перемещений, а также для ведения государственного статистического наблюдения в сфере миграции; 4) планирование развития территорий Российской Федерации; 5) управление в кризисных ситуациях; 6) защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации и иностранных граждан, находящихся в Российской Федерации, а также обеспечение национальной безопасности Российской Федерации и общественной безопасности путем противодействия незаконной миграции и иным противоправным проявлениям; 7) систематизация сведений об иностранных гражданах, находящихся в Российской Федерации (в том числе их персональных данных), и о перемещениях иностранных граждан; 8) решение других социально-экономических и общественно-политических задач.

Как видно, данный перечень включает в себя цели, отмеченные в преамбуле, значительно их расширяя и смешивая с функциями, принадлежащими рассматриваемым миграционно-правовым режимам. Для достижения указанных целей закон предписывает обязанность внешних мигрантов регистрироваться по месту жительства, что подразумевает фиксацию в установленном порядке органами миграционного учета сведений о месте жительства внешнего мигранта и учет внешних мигрантов по месту пребывания, а также фиксацию в установленном порядке уполномоченными органами сведений о нахождении внешнего мигранта в месте пребывания на территории Российской Федерации.

Изучение федерального законодательства в сфере миграционного учета внешних мигрантов позволяет выделить следующие функции данного вида учета: во-первых, обеспечение национальной безопасности Российской Федерации и защита иных национальных интересов Российской Федерации в сфере миграции; во-вторых, стратегическое планирование в сфере миграции; в-третьих, реализация гражданами Российской Федерации и внешними мигрантами (иностранцами гражданами и лицами без гражданства) своих прав и свобод, а также исполнение ими возложенных на них обязанностей; в-четвертых, сбор, анализ, обновление, накопление и использование информации о перемещениях внешних мигрантов; в-пятых, ведение государственного статистического наблюдения в сфере миграции; в-шестых, прогнозирование

последствий перемещений внешних мигрантов; в-седьмых, планирование расселения населения и территориального развития.

Данное многообразие целей, задач и функций, осуществляемых в рамках административно-правовых (миграционно-правовых) режимов миграционного учета внешних мигрантов по месту пребывания и по месту жительства, обусловлено актуальностью данных режимов для осуществления публичного управления внешней, внешней трудовой, вынужденной и интеллектуальной миграцией населения. Внедрение цифровых технологий для повышения эффективности данного управления должно реализовываться в рамках формирования ЦПМ (внешнего мигранта) и введения электронного документа, удостоверяющего личность и административно-правовой статус внешнего мигранта (ID-документа). Это обстоятельство требует корректировки содержания рассматриваемых административно-правовых (миграционно-правовых) режимов публичного управления внешней миграцией населения.

Нам представляется уместным констатировать, что цели, определенные в рамках данных режимов, сформулированы вполне корректно и в корректировке не нуждаются. Между тем такие вопросы, как функции, режимные правила, административные процедуры и методы публичного управления правовыми режимами миграционного учета внешних мигрантов, требуют определенного административно-правового нормативного совершенствования в действующем российском миграционном законодательстве.

В качестве функции, решаемой в рамках административно-правовых (миграционно-правовых) режимов миграционного учета внешних мигрантов по месту пребывания и по месту жительства, следует выделить функцию федерального государственного надзора в сфере миграции. Нам представляется, что она может полноценно осуществляться в пределах рассматриваемых правовых режимов.

Внедрение цифровых технологий для осуществления миграционного учета внешних мигрантов потребует корректировки отдельных режимных правил осуществления данных миграционно-правовых режимов. Здесь следует отметить, что в соответствии со ст. 10 Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ (в редакции от 25 декабря 2023 г.) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» создается государственная информационная система миграционного учета, порядок функционирования которой регламентируется постановлением Правительства РФ от 14 февраля 2007 г. № 94 (в редакции от 1 ноября 2022 г.)

«О государственной информационной системе миграционного учета»¹. Государственная информационная система миграционного учета создается для достижения следующих целей: а) обеспечение национальной безопасности Российской Федерации и общественной безопасности в сфере миграции; б) обеспечение прав и законных интересов граждан Российской Федерации, а также иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся в Российской Федерации; в) формирование полной, достоверной и актуальной информации о перемещениях иностранных граждан и осуществлении ими трудовой деятельности, необходимой для оценки миграционной ситуации на территории Российской Федерации, выработки и реализации мер, направленных на регулирование миграционных процессов на территории Российской Федерации. Анализ этих целей свидетельствует о том, что внедрение цифровых технологий необходимо для обеспечения национальной и общественной безопасности в сфере миграции, обеспечения прав и законных интересов мигрантов, формирования управленческой информации в сфере миграции и статистических данных о миграционной ситуации в стране. В связи с этим следует отметить, что цели административно-правовых (миграционно-правовых) режимов миграционного учета внешних мигрантов и цели внедрения и применения цифровых технологий для осуществления этих режимов совпадают, при условии, что режимных целей значительно больше. Знаменательным в этом является то, что внедрение цифровых технологий в процесс публичного управления миграционными процессами и реализация правовых режимов внешней миграции преследует единые цели.

В части режимных правил миграционного учета внешних мигрантов следует признать, что эти правила в настоящее время функционируют с учетом применения цифровых технологий учета, осуществляемого в государственной информационной системе миграционного учета. Однако дальнейшее развитие применения цифровых технологий в рамках этих правовых режимов требует их адаптации к таким режимам (ЦПМ, ID-документ внешнего мигранта). В науке отмечается, что действующая государственная информационная система миграционного учета не позволяет в автоматическом режиме выявлять нелегалов и пресекать их противоправные действия². Этот

¹ Собр. законодательства РФ. 2007. № 8. Ст. 1012.

² См.: Калугин В.Г. Вопросы использования современных цифровых технологий в сфере миграции // Инновационный потенциал развития науки в современном мире: достижения и инновации: сб. науч. ст. по материалам XIII Междунар. науч.-практ. конф. Уфа, 2023. С. 146.

недостаток нуждается в преодолении для реализации функции федерального государственного надзора в сфере миграции и правоохранительной функции миграционного учета.

Административные процедуры и методы публичного управления правовыми режимами миграционного учета внешних мигрантов в целом в настоящее время отвечают требованиям реализации рассматриваемых административно-правовых режимов. Административные процедуры должны быть максимально адаптированы к применению цифровых технологий систем распределенного реестра, анализа «больших данных» (Big Data); беспроводной связи; облачных сервисов; социальных сетей, отраслевых цифровых технологий, в том числе технологий, направленных на цифровую трансформацию отношений, возникающих в связи с приобретением, изменением, реализацией и прекращением правового статуса внешнего мигранта. Иными словами, административные процедуры осуществления рассматриваемых правовых режимов должны быть адаптированы («увязаны») к методам публичного управления административно-правовыми (миграционно-правовыми) режимами миграционного учета внешних мигрантов, которыми выступают применяемые цифровые технологии в сфере публичного управления внешней миграцией населения.

Подводя итог рассмотрению данного вопроса, следует сделать следующие выводы и предложения.

1. Расширение применения цифровых технологий для реализации административно-правовых (миграционно-правовых) режимов регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства требует ликвидации такого правового режима, как регистрация граждан Российской Федерации по месту пребывания, поскольку он утратил свое целевое предназначение.

2. Реализация административно-правового (миграционно-правового) режима регистрации граждан Российской Федерации по месту жительства с введением цифровых технологий и формированием ЦПГ и электронного паспорта гражданина Российской Федерации должна повлечь перевод административных процедур регистрации в электронно-цифровой формат.

3. Миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства (внешних мигрантов) осуществляется в рамках двух административно-правовых (миграционно-правовых) режимов (режим миграционного учета внешних мигрантов по месту пребывания и режим миграционного учета внешних мигрантов по месту жительства), при которых наиболее широко применяются цифровые технологии (функционирует государственная информационная система миграционного

учета). Между тем следует отметить имеющуюся потребность дальнейшего расширения использования цифровых технологий в рамках данных миграционно-правовых режимов и адаптации их к правовым режимам ЦПМ и ID-документа внешнего мигранта.

3.2. Административно-правовое обеспечение управления внешней трудовой миграцией посредством использования цифровых технологий

В настоящее время одним из наиболее актуальных является миграционный поток внешней трудовой миграции как один из наиболее многочисленных в системе видов миграционных потоков. Это обусловлено тем обстоятельством, что созданный в настоящее время административно-правовой (миграционно-правовой) режим внешней трудовой иммиграции является весьма либеральным режимом, направленным на формирование неограниченного рынка рабочей силы для современного бизнеса, который заинтересован в дешевых, бесправных и социально не защищенных работниках. Реализация уже более 20 лет данного либерального миграционно-правового режима внешней трудовой иммиграции привел в конечном счете к неконтролируемой иммиграции иностранных граждан (лиц без гражданства) преимущественно из государств с безвизовым режимом въезда на территорию Российской Федерации. Пользуясь данным миграционно-правовым режимом недобросовестные иммигранты и диаспоры вырабатывают различные незаконные схемы легализации данного контингента, что формирует в Российской Федерации «армию» незаконных мигрантов и начинает угрожать национальной безопасности государства. В настоящее время в Российской Федерации формируется два основных политических течения – либеральное и правоохранительное. Они породили обширную дискуссию о будущем содержания, прежде всего, миграционно-правового режима внешней трудовой иммиграции иностранных работников в Российскую Федерацию как одного из самых многочисленных миграционно-правовых потоков.

На сегодняшний день миграционно-правовой режим внешней трудовой иммиграции иностранных работников в Российскую Федерацию может быть дифференцирован на четыре подвиды: правовой режим внешней трудовой миграции иностранных граждан (лиц без гражданства), въезжающих на территорию Российской Федерации на основании визы; правовой режим внешней трудовой миграции иностранных

граждан (лиц без гражданства), въезжающих на территорию Российской Федерации в порядке, не требующем получения визы; правовой режим внешней трудовой миграции высококвалифицированных иностранных граждан (лиц без гражданства); правовой режим внешней трудовой иммиграции из государств – членов Евразийского экономического союза. Анализ динамики миграционной мобильности иностранных граждан (лиц без гражданства) в рамках данных миграционно-правовых режимов показывает, что большинство трудовых иммигрантов пребывает в Российскую Федерацию в соответствии с правилами режима внешней трудовой миграции иностранных граждан (лиц без гражданства), въезжающих на территорию Российской Федерации в порядке, не требующем получения визы (далее – правовой режим внешней трудовой иммиграции по патенту). Так, в 2023 г. выдано 99,1 тыс. разрешений на работу иностранным гражданам (лицам без гражданства), а патентов на право осуществления трудовой деятельности – 2,3 млн иностранным работникам¹. В связи с этим необходимо остановиться на содержании правового режима внешней трудовой иммиграции по патенту, который характеризуется следующими основными положениями: любое лицо из государств с безвизовым режимом въезда в Российскую Федерацию может заявить при пересечении границы либо впоследствии в процессе миграционного учета о такой цели прибытия, как осуществление трудовой деятельности, и представить предусмотренные ст. 13.3 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в редакции от 25 декабря 2023 г.) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»² документы для получения патента на право осуществления трудовой деятельности (с последующим многократным продлением) с уплатой налога на доходы физических лиц в виде фиксированного авансового платежа; в течение двух месяцев со дня выдачи патента иностранный гражданин обязан представить непосредственно либо через подведомственное предприятие или уполномоченную организацию, либо направить почтовым отправлением с уведомлением о вручении, либо направить в форме электронного документа с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, выдавший патент, уведомление об осуществлении трудо-

¹ Результаты деятельности подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России за январь – декабрь 2023 года. URL: <https://мвд.пф/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/47183542> (дата обращения: 23.07.2024).

² Собр. законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

вой деятельности (ч. 7 ст. 13.3 указанного федерального закона); не позднее чем за 10 рабочих дней до истечения 12 месяцев со дня выдачи патента иностранный гражданин вправе обратиться в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, выдавший патент, за переоформлением патента (который может быть многократно продлеваться) (ч. 8 ст. 13.3); устанавливаются правила территориального использования патента и возможного принятия руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации решения об указании в патенте, выдаваемом на территории данного субъекта Российской Федерации; патент не может быть выдан в форме электронного документа.

Как видно из приведенных базовых миграционных правил реализации правового режима внешней трудовой иммиграции по патенту, данный правовой режим является весьма либеральным и характеризуется максимально неограниченным привлечением иностранных работников в Российскую Федерацию; пополнением бюджета за счет уплаты налога на доходы физических лиц в виде фиксированного авансового платежа; снятием какой-либо ответственности с работодателей за привлечение иностранного работника на основании патента. Все это свидетельствует о необходимости кардинального пересмотра миграционно-правовых режимов управления внешней трудовой иммиграцией в Российскую Федерацию.

Все указанные четыре подвида административно-правового (миграционно-правового) режима внешней трудовой иммиграции в настоящее время нуждаются в серьезном реформировании с учетом стратегической цели государственной миграционной политики – обеспечение национальной безопасности в сфере миграции¹. В конечном счете спор о стратегической цели государственной миграционной политики Российской Федерации порождает неопределенность в деятельности по осуществлению стратегического управления миграционными процессами. В современной концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до настоящего времени не сформировался подход о стратегической цели публично-управленческой деятельности в сфере миграции населения. В политико-правовом дискурсе сформировалось два подхода по данной проблеме: первый – либерально-экономический подход; второй – подход, направленный на обеспечение национальной (миграционной) безопасности. В свою очередь, в п. 14 Концепции государственной

¹ См.: Жеребцов А.Н., Горбань А.Е. Указ. соч. С. 5–72.

миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» выделяется система целей без указания стратегической цели, причем одновременная реализация этих целей может вступать в противоречие (например, как согласовать цель пространственного и демографического развития страны и цель повышения качества жизни ее населения посредством миграции). Системный анализ целей государственной миграционной политики России, определенных в п. 14 указанной концепции, позволяет признать, что в настоящее время приоритетно реализуется социально-экономический аспект миграции в рамках либерально-экономической идеологии миграционной мобильности иностранцев. В итоге сформировалась и реализуется та миграционная система, которая действует в настоящее время. Она базируется на свободе миграционной мобильности внешних, внешних трудовых и вынужденных мигрантов (иностранцев и лиц без гражданства).

«Древо» целей государственной миграционной политики страны должно иерархически складываться из трех уровней целеполагания. В основе стратегического управления в сфере миграции на первом уровне целеполагания, по нашему мнению, должны лежать стратегические цели обеспечения национальной безопасности государства. Обеспечив и гарантировав данную цель, мы сможем реализовать все иные уровни стратегического целеполагания, обозначенные в федеральной государственной миграционной политике Российской Федерации. Второй уровень иерархии целей должен основываться на целях социально-экономического (включая демографического) развития и цели пространственного развития страны. Третий уровень целей может отражать целеполагание, которое должно формироваться в рамках первых двух уровней иерархии целей. Развернутую систему целеполагания в сфере государственной миграционной политики Российской Федерации мы ранее предложили в монографии «Целевая концепция государственной миграционной политики Российской Федерации и административно-правовой механизм ее реализации»¹.

Предложенная иерархия целей («древа» целей) лежит в основе наполнения содержания концепции (стратегии) государственной миграционной политики Российской Федерации: субъекты, объекты, принципы ее формирования и реализации, приоритеты, задачи, функции, правовые и организационные средства ее осуществления, пред-

¹ См.: Жеребцов А.Н., Горбань А.Е. Указ. соч. С. 5–72.

полагаемые последствия реализации¹. Содержательное наполнение концепции (стратегии) государственной миграционной политики Российской Федерации позволит сформировать миграционную систему стратегического управления миграцией населения в рамках российской национальной юрисдикции, что, безусловно, должно повлечь фундаментальное реформирование существующей системы административно-правовых (миграционно-правовых) режимов публичного управления внешней трудовой иммиграцией в Российскую Федерацию, и в особенности миграционно-правового режима внешней трудовой иммиграции по патенту. Это реформирование будет более эффективным, если оно будет основываться на применении различных видов цифровых технологий. Анализ норм Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в редакции от 25 декабря 2023 г.) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», регулирующего рассматриваемый нами миграционно-правовой режим, позволяет признать, что в настоящее время в рамках данного режима такие технологии весьма активно применяются, например: электронный документ с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг; представленные иностранным гражданином сведения о себе как о высококвалифицированном специалисте, размещенные на официальном сайте федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел; предоставление информации в электронной форме; государственная информационная система миграционного учета; межведомственное электронное взаимодействие в обмене информации о мигрантах. Особое внимание следует обратить на положения ч. 3 п. 29 ст. 13.3 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в редакции от 25 декабря 2023 г.) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», где предусматриваются следующие положения: «На территории Российской Федерации или территориях отдельных субъектов Российской Федерации патент при наличии технической возможности для его изготовления, определяемой федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел, выдается в форме карты с электронным носителем информации для хранения биометрических персональных данных владельца (электронного изображения лица человека и электронного изображения папиллярных узоров двух пальцев рук этого человека, пригодных для его идентификации), а также для

¹ См.: Жеребцов А.Н. Правовое регулирование миграционной политики Российской Федерации. Краснодар: Кубанькино, 2007. С. 84.

хранения персональных данных владельца – фамилии, имени, отчества (последнее – при наличии), даты и места рождения, пола, гражданства, реквизитов документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина. Указанный документ может использоваться органами государственной власти для идентификации иностранного гражданина с помощью биометрических персональных данных в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел»¹. Как видно, эти положения фактически допускают «при наличии технической возможности» внедрение ID-документа (электронного документа, удостоверяющего личность и специальный административно-правовой статус иностранного гражданина (лица без гражданства).

6 марта 2020 г. Президент РФ утвердил перечень поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы², что имеет особое значение для практической реализации целей, сформулированных в данной концепции. Следует отметить, что в перечне поручений в большей степени уделяется внимание вопросам совершенствования административно-правового регулирования внешней трудовой иммиграции в Российскую Федерацию и практически не упоминается о необходимых мерах государства по управлению внешней трудовой эмиграцией граждан Российской Федерации для работы за границей, что, естественно, оказывает определенное влияние на возможность достижения в полной мере целей Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы. Необходимо признать, что в перечне поручений выделяются три, по нашему мнению, ключевых момента реформирования российского законодательства в сфере внешней трудовой миграции населения. Во-первых, достижение целей Концепции видится в совершенствовании конституционно-правового института российского гражданства, который напрямую связан с решением комплекса современных проблем, пробелов и коллизий административно-правового регулирования миграционных процессов. Во-вторых, эффективное совершенствование адми-

¹ См.: Об утверждении порядков использования органами государственной власти документов в форме карты с электронным носителем информации, выданных иностранным гражданам или лицам без гражданства, для их идентификации с помощью биометрических персональных данных: приказ МВД России от 28 дек. 2021 № 1167. URL: <http://pravo.gov.ru>, 29.12.2021 (дата обращения: 20.07.2024).

² Официальный сайт Администрации Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/62960> (дата обращения: 20.07.2024).

нистративно-правового регулирования внешней трудовой миграции невозможно без принятия мер, направленных на совершенствование правового регулирования внешней миграции населения (а именно иммиграцию в Россию иностранных граждан и лиц без гражданства), т. е. вопросов законности въезда на территорию Российской Федерации для долгосрочного пребывания. В-третьих, предлагается принятие мер, направленных на упрощение административных процедур реализации миграционно-правовых режимов управления внешней и внешней трудовой миграцией населения, в том числе посредством расширения использования информационных технологий в миграционной сфере. В рамках реализации перечня поручений ГУВМ МВД России был разработан проект федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства»¹, который можно признать в качестве «малой кодификации» российского миграционного законодательства.

Предлагаемая в перечне поручений реформа миграционного законодательства Российской Федерации должна быть осуществлена в рамках формирования новой системы миграционных режимов, теоретическую концепцию которых мы обосновали еще во второй половине 10-х гг. XXI в.²

В целях формирования эффективных миграционно-правовых режимов управления внешней трудовой миграцией целесообразно объединить воедино миграционные правила въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан как в порядке, требующем получения визы, так и в порядке, не требующем такого разрешения. В связи с этим справедливо, по нашему мнению, предлагается ликвидировать как изживший себя и порождающий незаконную (скрытую) внешнюю трудовую миграцию миграционно-правовой режим временного проживания в Российской Федерации иностранных граждан. Между тем в перечне поручений высказывается идея введения *единого миграционно-правового режима долгосрочного пребывания* для всех категорий иностранных граждан (лиц без гражданства), которые въезжают на территорию Российской Федерации на срок свыше 90 дней в году (работа, учеба, лечение, уход за больными и т. п.). Таким образом, данный

¹ URL: <https://мвд.рф/news/item/20635681> (дата обращения: 18.07.2024).

² Жеребцов А.Н. Миграционно-правовые режимы: теория и практика административно-правового регулирования. Волгоград: ВИЭСП, 2009; Жеребцов А.Н. Миграционно-правовые режимы: понятие и виды // Современное право. 2008. № 1. С. 79–81; Жеребцов А.Н. Содержание миграционно-правовых режимов реализации правовой миграционной политики Российской Федерации // Современное право. 2008. № 3. С. 36–43.

режим позволит, по нашему мнению, в сфере внешней трудовой миграции решить следующие задачи: 1) сократить скрытую трудовую миграцию в Российской Федерации, так как очень часто иностранные лица получали разрешение на временное проживание и осуществляли трудовую деятельность без получения разрешения на трудовую деятельность или патента; 2) сократить количество незаконных трудовых мигрантов, так как будет ликвидирован нормативный «диссонанс» между миграционно-правовым режимом, устанавливающим правила и срок въезда иностранного гражданина в Российскую Федерацию, и миграционно-правовым режимом осуществления трудовой деятельности в Российской Федерации; 3) обеспечить налоговый учет иностранных работников, своевременную и полную уплату ими налоговых платежей, что в настоящее время признается одной из ключевых современных задач государственной политики в сфере внешней трудовой миграции; 4) упростить административные процедуры привлечения и использования иностранной рабочей силы на российском рынке труда.

Единый миграционно-правовой режим долгосрочного пребывания иностранных граждан (лиц без гражданства) должен содержать следующие *миграционные правила* как основу любого миграционно-правового режима: 1) срок долгосрочного пребывания более 90 дней в году; 2) целью долгосрочного пребывания могут быть любые законные цели, включая работу и получение образования, которые не требуют оформления вида на жительство и приобретения гражданства Российской Федерации; 3) распространяется на все виды иностранных граждан (лиц без гражданства), въезжающих в страну в порядке, как требующем получения визы (получение электронной визы), так и не требующем ее получения, включая граждан государств – членов Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС), за исключением граждан Белоруссии (они являются гражданами Союзного государства России и Белоруссии); 4) условия получения права на долгосрочное пребывание (допуск к реализации миграционно-правового режима долгосрочного пребывания): наличие подтвержденного аккаунта в государственной информационной системе, регистрация в которой будет требовать предоставления биометрических персональных данных (данная система создается и функционирует в соответствии со ст. 14 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (в редакции от 2 декабря 2019 г.) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹); отсутствие опасных инфекционных забо-

¹ Собр. законодательства РФ. 2006. № 31, ч. 1. Ст. 3448.

леваний, перечень которых определен Приказом Минздрава России от 29 июня 2015 г. № 384н «Об утверждении перечня инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих и являющихся основанием для отказа в выдаче либо аннулирования разрешения на временное проживание иностранных граждан и лиц без гражданства, или вида на жительство, или патента, или разрешения на работу в Российской Федерации, а также порядка подтверждения их наличия или отсутствия, а также формы медицинского заключения о наличии (об отсутствии) указанных заболеваний»¹; получение единого документа с электронным носителем информации (ID-карты); подписание соглашения о лояльности.

Для реализации иностранным гражданином права на осуществление трудовой деятельности в Российской Федерации необходимо формирование нового подхода к административно-правовому регулированию *миграционно-правового режима внешней трудовой иммиграции*, который бы основывался на упрощенных административных процедурах реализации этого режима. В связи с этим предлагаются следующие меры административно-правового характера:

1) юридические лица и индивидуальные предприниматели должны регистрироваться в государственной информационной системе и разместить в ней информацию о потребности в иностранной рабочей силе, в рамках которой через определенное время, необходимое для подбора органами службы занятости субъектов Российской Федерации работников из числа граждан России, они могут нанять любого имеющего единый документ иностранного гражданина, т. е. предлагается законодательно установить приоритет трудоустройства граждан Российской Федерации;

2) предоставить право физическим лицам – гражданам Российской Федерации привлекать на основе гражданско-правового договора на предоставление услуг иностранных граждан, зарегистрированных в государственной информационной системе, которая должна быть создана в соответствии с проводимой реформой миграционного законодательства (няни, сиделки, ремонтники и др.);

3) в перечне поручений предусматривается обязанность по регулярной уплате налоговых и иных обязательных платежей как основное необходимое и достаточное условие сохранения иностранным гражданином права на пребывание и осуществление трудовой деятельности на территории России;

¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2015. № 43.

4) в рамках основного миграционно-правового режима внешней трудовой иммиграции иностранных граждан (внешней трудовой иммиграции) следует сформировать три вида миграционных режима осуществления в Российской Федерации трудовой деятельности иностранных работников:

работа по найму трудящихся государств – членов ЕАЭС, уплачивающих налог на доходы в размере и порядке, которые установлены для граждан Российской Федерации (этот режим должен основываться на требованиях раздела 26 ст. 96–98 Договора о ЕАЭС от 29 мая 2014 г.; к данным иностранным работникам не применяются меры ограничения доступа к российскому рынку труда);

работа по найму иных иностранных граждан из стран с безвизовым порядком въезда в Российскую Федерацию, для которых предусматривается схема налогообложения доходов с использованием авансового платежа по налогу на доходы физических лиц при работе по патенту (к данным иностранным работникам могут применяться меры ограничения доступа к российскому рынку труда, заключающегося в квотировании их привлечения по региональному признаку, признаку отрасли и сфер экономической деятельности);

самозанятые иностранные граждане, для которых предлагается разработка отдельного налогового режима с учетом имеющегося опыта применения авансового платежа по налогу на доходы физических лиц при работе по патенту и налогу на профессиональный доход, а также определяются условия, при которых допускается работа самозанятых в интересах юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (к данным иностранным работникам могут применяться указанные выше меры ограничения доступа к российскому рынку труда).

Для реализации *миграционно-правового режима внешней трудовой иммиграции* предполагается формирование комплекса мер правоохранительной направленности. К числу таковых уместно отнести следующие предложения.

1. Расширение использования биометрических персональных данных и технологий работы с иностранными работниками для проведения верификации и идентификации их личности, о чем многократно отмечалось в науке (например, проведение геномной регистрации отдельных категорий иностранных граждан¹).

2. Закрепление административно-правового института «*соглашения о лояльности*», который бы предусмотрел механизм, в рамках

¹ Сазонова О.А. Административно-правовое регулирование в сфере миграции: проблемы и перспективы совершенствования: дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2019.

которого иностранные граждане для въезда на территорию Российской Федерации официально принимают на себя обязательства, нарушение которых может повлечь *объявление нежелательности пребывания* (проживания) на территории страны и утрату права на нахождение в Российской Федерации (например, соблюдение законодательства, неучастие в политической деятельности и в деятельности запрещенных в Российской Федерации организаций и др.).

3. Дальнейшее совершенствование процедур административной высылки иностранных граждан. В связи с этим необходимо законодательно закрепить компетентный орган по административной высылке, порядок его взаимодействия с иными государственными органами при осуществлении указанных принудительных мероприятий по высылке иностранцев; сформировать административно-правовой алгоритм действий в отношении детей высылаемого лица, обстоятельств, препятствующих высылке, категорий лиц, к которым высылка не применяется, лиц, высылка которых объективно невозможна, и др. Частичное решение данных проблемных аспектов в настоящее время предлагается в проекте процессуального кодекса Российской Федерации административных правонарушений, разработанном Минюстом РФ. Однако уместно, чтобы нормы проекта процессуального кодекса Российской Федерации административных правонарушений корреспондировались с нормами проекта федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства». В данном аспекте имеет значение административно-правовая регламентация оснований и процедур миграционного розыска иностранных граждан, предусматривающего законные основания и полномочия по определению места нахождения иностранных граждан, нарушивших миграционное законодательство, уклоняющихся от выезда из Российской Федерации и т. п.

4. В рамках имеющейся в настоящее время проблемы с распространением инфекционных заболеваний предлагается комплекс мер по совершенствованию административно-правового механизма контроля и обеспечения санитарно-эпидемиологической безопасности в миграционной сфере. В связи с этим законодательством предусматривается необходимость осуществления административно-правового регулирования обеспечения прохождения медицинского освидетельствования на предмет наличия опасных заболеваний всеми длительно пребывающими на территории Российской Федерации иностранными гражданами в организациях государственной и муниципальной систем здравоохранения, создания механизма контроля состояния здоровья

до въезда на территорию Российской Федерации, а также выработки эффективных алгоритмов действий в отношении лиц, у которых выявлены опасные заболевания (включая меры принудительной изоляции), и определения порядка взаимодействия медицинских учреждений и уполномоченных в сфере миграции государственных органов.

5. Предлагается совершенствовать административно-правовой механизм установления временного ограничения права на выезд из Российской Федерации иностранных граждан и граждан Российской Федерации в целях предотвращения уклонения от исполнения обязательств перед Российской Федерацией (например, в отношении подозреваемых и обвиняемых по уголовным делам, граждан, не исполнивших гражданско-правовые, брачно-семейные, налоговые обязательства и т. п.).

Как мы ранее отмечали, вторым направлением совершенствования административно-правового регулирования внешней трудовой миграции является внешняя трудовая эмиграция граждан Российской Федерации. Как справедливо отмечает Е.А. Малышев, в настоящее время кроме лицензирования трудоустройства граждан Российской Федерации за границей нет иных административно-правовых средств сокращения «утечки мозгов» или выезда за границу квалифицированных работников¹. Анализируя административно-правовое регулирование потока внешней трудовой эмиграции, приведенный автор предлагает предусмотреть норму о том, что в течение одного месяца после приезда в страну назначения трудовые эмигранты должны пройти регистрацию в российском посольстве или консульском учреждении в данной стране и представить официальный документ о работе в этом государстве². Другие административные механизмы правового регулирования такого миграционного потока вряд ли возможны. Здесь необходим приоритет экономических методов управления внешней трудовой эмиграцией.

В целом предлагаемая реформа миграционного законодательства Российской Федерации, соответствующая перечню поручений Президента РФ, является самой масштабной с 2001 по 2006 г., когда была сформирована современная система административно-правового ре-

¹ Малышев Е.А. Современные проблемы административно-правового регулирования привлечения российских граждан для работы за границей // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сб. ст. по материалам Междунар. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения), 27 марта 2020 г. / под общ. ред. А.И. Каплунова. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2020. С. 68–69.

² Там же. С. 67–72.

гулирования миграционных процессов в России. Она затрагивает все ключевые виды миграционных потоков и категорий мигрантов и является, по нашему мнению, серьезным шагом в реализации положений Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы.

Существующие в настоящее время правовые режимы внешней трудовой миграции иностранных граждан (лиц без гражданства), въезжающих на территорию Российской Федерации на основании визы, внешней трудовой миграции иностранных граждан (лиц без гражданства), въезжающих на территорию Российской Федерации в порядке, не требующем получения визы, внешней трудовой миграции высококвалифицированных иностранных граждан (лиц без гражданства) и внешней трудовой иммиграции из государств – членов Евразийского экономического союза нуждаются, на наш взгляд, в реформировании с учетом двух основных направлений: во-первых, для достижения стратегической цели национальной безопасности Российской Федерации в сфере миграции и последующих целей социально-экономического (включая демографического) развития Российской Федерации, а также расселенческо-переселенческой цели; во-вторых, для расширения внедрения цифровых технологий в процесс публичного управления процессами внешней трудовой иммиграции иностранных работников в Российскую Федерацию.

В рамках данного параграфа работы мы рассмотрим пути реформирования указанных правовых режимов, кроме режима внешней трудовой миграции высококвалифицированных иностранных граждан (лиц без гражданства), который мы проанализируем в следующем параграфе настоящего исследования в рамках рассмотрения административно-правового (миграционно-правового) режима интеллектуальной миграции.

Для достижения стратегической цели государственной миграционной политики Российской Федерации следует приведенные три подвида миграционно-правовых режимов внешней трудовой иммиграции реформатировать в единый миграционно-правовой режим внешней трудовой иммиграции иностранных работников и дополнительно к вышеуказанному в рамках системы миграционных правил данного режима предусмотреть следующие положения:

формирование единой федеральной информационной системы учета потребностей в иностранной рабочей силе по видам разрешенных сфер трудовой деятельности;

формирование единой федеральной информационной системы работодателей, подавших заявки для включения в данную систему, создание подраздела недобросовестных работодателей, которые привлекались к административной ответственности за нарушение законодательства в сфере миграции;

создание федерального государственного бюджетного учреждения, находящегося в ведении ГУВМ МВД России, функцией которого является целевой набор иностранных работников на имеющиеся вакансии в единой федеральной информационной системе учета потребностей в иностранной рабочей силе;

учреждение должности атташе по трудовым вопросам при посольстве в государствах-донорах для Российской Федерации рабочей силы для выполнения и иных функций в сфере внешней трудовой миграции как граждан Российской Федерации, так и иностранных граждан (лиц без гражданства)¹;

формирование административных процедур обеспечения прозрачности набора иностранной рабочей силы: при подаче заявления о желании выехать (въехать) для осуществления трудовой деятельности на иностранного работника формируется ЦПМ и выдается электронный документ, удостоверяющий личность и специальный административно-правовой статус (ID-документ);

нормативно-правовое закрепление комплекса обязанностей за работодателем, привлекающим и использующим иностранную рабочую силу, в частности: обязанность по заключению трудового договора; обязанность постановки на налоговый учет; обязанность по обеспечению постановки работника на миграционный учет в порядке, установленном законодательством о миграционном учете; обязанность по финансированию его административного выдворения или депортации; обязанность исполнять установленные российским миграционным законодательством требования миграционного органа;

цифровой профиль мигранта (внешнего трудового иммигранта) должен стать связующим звеном между трудовым иммигрантом, миграционным органом и работодателем, что позволит эффективно взаимодействовать с целью соблюдения положений данного миграционно-правового режима.

Внедрение указанных цифровых технологий для осуществления административно-правового (миграционно-правового) режима внеш-

¹ См.: Очерedyкo B.П., Малышев E.A. Внешняя трудовая миграция в современной России: необходимость пересмотра концептуальных основ // Российское правосудие. 2021. № 5. С. 13–21.

ней трудовой иммиграции позволит повысить эффективность осуществления федерального государственного надзора в сфере миграции, исключить возможность ухода внешних трудовых иммигрантов в тень, т. е. становление их латентными (незаконными) мигрантами. Это в конечном счете будет направлено на обеспечение национальной безопасности Российской Федерации в сфере миграции.

Подводя итог рассмотрению настоящего вопроса работы, необходимо сделать следующие выводы и предложения.

1. В настоящее время в рамках базового административно-правового (миграционно-правового) режима внешней трудовой иммиграции сформировано четыре подвида правовых режимов: внешняя трудовая миграция иностранных граждан (лиц без гражданства), въезжающих на территорию Российской Федерации на основании визы; внешняя трудовая миграция иностранных граждан (лиц без гражданства), въезжающих на территорию Российской Федерации в порядке, не требующем получения визы; внешняя трудовая миграция высококвалифицированных иностранных граждан (лиц без гражданства); внешняя трудовая иммиграция из государств – членов Евразийского экономического союза. При этом наиболее многочисленным и самым проблемным является миграционно-правовой режим внешней трудовой миграции иностранных граждан (лиц без гражданства), въезжающих на территорию Российской Федерации в порядке, не требующем получения визы.

2. Хотя в настоящее время в рамках миграционно-правового режима внешней трудовой иммиграции весьма активно применяются цифровые технологии, внедрение новых цифровых технологий будет способствовать формированию эффективного механизма публичного управления миграционными процессами в Российской Федерации, предупреждению и минимизации незаконной миграции в Российскую Федерацию.

3. Для обеспечения достижения стратегической цели обеспечения национальной безопасности в сфере миграции нам представляется необходимым сформировать единый миграционно-правовой режим внешней трудовой иммиграции и в рамках него предусмотреть особенности привлечения к трудовой деятельности отдельных категорий иностранных работников. Формирование данного единого миграционно-правового режима должно основываться на расширении применения цифровых технологий, а также на ЦПМ и электронном документе, удостоверяющем личность и специальный административно-правовой статус мигранта.

3.3. Административно-правовое обеспечение использования цифровых технологий для публичного управления вынужденной и интеллектуальной миграцией населения

Миграционный поток вынужденной миграции представляется нам одним из наиболее сложных в части административно-правового регулирования, что обусловлено современным состоянием подвидов административно-правовых (миграционно-правовых) режимов, сформированных в рамках данного миграционного потока. В настоящее время такими миграционно-правовыми режимами являются: режим вынужденных переселенцев; режим беженцев; режим временного (гуманитарного) убежища; режим политического убежища; режим массового экстренного прибытия иностранных граждан (лиц без гражданства) на территорию Российской Федерации. Данные миграционно-правовые режимы следует по направлению территориальной мобильности людей делить на внутренних вынужденных мигрантов (вынужденные переселенцы) и внешних вынужденных мигрантов (все остальные). В настоящее время высказывается идея о необходимости формирования единого миграционно-правового режима убежища, который бы объединял в себе все подвиды внешней вынужденной миграции. Таким предложением стал проект федерального закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации»¹. Одновременно был предложен и иной проект федерального закона «О порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища»².

В соответствии с проектом федерального закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации» вынужденными внешними мигрантами признаются лица, получившие правовой статус беженца. Этот статус могут получить лица, которым предоставлена защита в следующих формах: статус беженца; временного убежища; политического убежища; временной защиты (экстренного массового прибытия иностранных граждан на территорию Российской Федерации). Само же убежище в указанном проекте понимается как защита, предоставляемая Российской Федерацией в соответствии с российским миграционным законодательством иностранным гражда-

¹ Официальный сайт для размещения информации о подготовке нормативных правовых актов и результатах их обсуждения. URL: <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=124403> (дата обращения: 26.07.2024).

² Официальный сайт для размещения информации о подготовке нормативных правовых актов и результатах их обсуждения. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/85017-8> (дата обращения: 26.07.2024).

нам и лицам без гражданства, ищущим убежище, которые находятся на территории Российской Федерации.

Предложенный в проекте федерального закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации» подход делает данный миграционный поток более понятным с точки зрения его нормативно-правовой регламентации. Убежище предоставляется в четырех формах и приобретение убежища в той или иной форме предопределяется видом оснований, административными процедурами приобретения правового статуса вынужденного мигранта. В ст. 14 проекта федерального закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации» предусмотрено введение электронных документов беженца: единый документ, удостоверяющий личность иностранного гражданина на территории Российской Федерации, с электронным носителем информации; проездной документ беженца, содержащий электронный носитель информации. В сущности, эти документы вписываются в единую концепцию введения электронных документов, удостоверяющих личность и специальный административно-правовой статус внешнего мигранта, и являются новым шагом к расширению применения цифровых технологий в сфере вынужденной миграции.

Предложенная концепция реформирования административно-правового регулирования миграционно-правового режима вынужденной миграции представляется вполне приемлемой и перспективной, как и внедрение цифровых технологий в публичное управление вынужденной миграцией населения. В связи с этим считаем неуместным принятие отдельного федерального закона «О порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища», так как его положения должны стать составной частью федерального закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации».

Значительно сложнее обстоит дело с внутренней вынужденной миграцией (миграцией вынужденных переселенцев). В соответствии со ст. 1 Закона РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 (в редакции от 8 декабря 2020 г.) «О вынужденных переселенцах»¹ вынужденным переселенцем признается гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении него или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной

¹ Собр. законодательства РФ. 1995. № 52. Ст. 5110.

социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка. В реальности после событий 90-х гг. на Кавказе в Российской Федерации данный статус практически не предоставляется. Однако число граждан Российской Федерации, вынужденно покинувших место своего постоянного проживания, из года в год растет за счет роста чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (в редакции от 30 января 2024 г.) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹ под чрезвычайной ситуацией понимается обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей. Людей, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, нам представляется уместным отнести также к числу вынужденных переселенцев, определив основания придания им такого специального административно-правового статуса, сам их правовой статус². Такой подход, по нашему мнению, будет способствовать гарантированию такого правового статуса граждан Российской Федерации, защите их прав и свобод, обеспечит эффективность реализации мер защиты данного контингента. При этом обеспечение реализации специального административно-правового статуса вынужденного переселенца будет более эффективным при условии формирования ЦПГ, цифрового профиля вынужденного мигранта, электронного паспорта гражданина Российской Федерации, единой государственной информационной системы в сфере миграции. Орган исполнительной власти, занимающийся реализацией и обеспечением специального административно-правового статуса вынужденного переселенца, посредством использования цифровых технологий будет иметь всю необходимую информацию о вынужденном мигранте, что позволит оперативно и ка-

¹ Собр. законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

² См.: Жеребцов А.Н. Правовое регулирование статуса беженцев и вынужденных переселенцев в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 1999.

чественно принимать решение в отношении данных субъектов миграционно-правовых отношений.

Происходящая в настоящее время «четвертая технологическая (информационная) революция»¹ влечет процессы социальной, экономической и в конечном счете мировоззренческой трансформации. Это, безусловно, кардинально влияет и на сферу территориальной мобильности населения, что мы наблюдаем в последние два десятилетия настоящего века во всем мире. При этом территориальная мобильность населения выражается в многообразных признанных наукой и действующими нормативными правовыми актами (например, миграционные программы, принятые в разное время в Российской Федерации)² видах потока: внутренняя (социально-экономическая), внешняя, внешняя трудовая, вынужденная, незаконная миграция населения. Влияние целевых факторов территориальной мобильности (миграции) населения, рост количественной составляющей участников миграционного процесса, объединенного единой целью, влечет формирование новых видов миграционных потоков, таких как образовательная миграция, научная и научно-педагогическая миграция населения. Так, по данным Росстата России, с 2010 по 2021 г. в Российской Федерации увеличилось число иностранных граждан, обучающихся в вузах страны на 205%³. По сведениям ГУВМ МВД России, в 2021 г. число въехавших в Российскую Федерацию иностранных студентов составило 142,0 тыс. человек; в 2022 г. – 204,4 тыс. человек; за 6 месяцев 2023 г. – 86,8 тыс. человек⁴. Эти данные свидетельствуют о численной значительности рассматриваемого вида миграционной мобильности, которая имеет потенциал к существенному увеличению в будущем. При этом следует признать, что для органов управления миграционными процессами управленческое значение имеет именно иммиграционное движение иностранных граждан (лиц без гражданства) на территорию Российской Федерации и практически отсутствуют статистические данные об эмиграционном потенциале образовательной и научной

¹ См.: Шваб К. Четвертая промышленная революция. М.: Эксмо, 2016.

² См.: Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Миграционное право России: учеб. / под общ. ред. А.Н. Жеребцова. М.: Юрайт, 2023. С. 29–30.

³ Российский статистический ежегодник 2021 г. URL: https://docs.yandex.ru/docs/view?url=ya-browser%3A%2F%2F4DT1uXEPRrJRXIUFoewruNEHBkK2ILcy2xTIene7tN5bAc8EZ899_dxOWPpKODihU1DzXKm05GR30Kqf598gOnKrbK_Yv_QEwJoPqWr0_zXUlg7ZQbCWE0qICRZff5tmIbTdZojx2flkhNjmfIqQzw%3D%3D%3Fsign%3DHH7nfsVtap0mUDG8XESD9chmclJjyrlU1xupsX9dk%3D&name=07-35.docx&nosw=1 (дата обращения: 25.07.2024).

⁴ Статистические сведения по миграционной обстановке. URL: <https://мвд.рф/dejatelnost/statistics/migracionnaya> (дата обращения: 25.07.2024).

(научно-педагогической) миграции граждан Российской Федерации за рубеж. Также приходится констатировать, что рассмотрение в единстве эмиграционного и иммиграционного движения населения в целях получения образования, а также образовательной и научной (научно-педагогической) миграции населения является в настоящее время является весьма проблемным в аспекте административно-правового их регулирования.

В современной отечественной административно-правовой науке обоснованно доказывается единство эмиграционных и иммиграционных видов потоков внешней, внешней трудовой, образовательной и иных видов внешней миграции. Этот тезис подтверждается необходимостью учета количественных и качественных показателей указанных направлений территориальной мобильности людей, что в конечном счете позволяет решать социально-экономические и демографические цели государственной миграционной политики Российской Федерации. В целом такой подход к оценке видов миграции населения направлен на защиту прав и свобод мигрантов, противодействие противоправным проявлениям мигрантов в отношении коренного населения государства пребывания¹, а также относительно самих мигрантов.

Реализация задач экономического и технологического развития Российской Федерации невозможна без повышения качества образования, формирования новых компетенций в различных сферах и отраслях экономической деятельности, дальнейшего научно-технологического прогресса. Осуществление указанных задач может быть обеспечено в том числе посредством формирования законодательно обоснованной концепции интеллектуальной миграции в Российской Федерации. Данный миграционный поток в своем единстве объединяет следующие разновидности территориальной мобильности людей: образовательная эмиграция и иммиграция; научная и научно-педагогическая эмиграция и иммиграция. При этом следует признать, что в настоящее время в Российской Федерации единое законодательное регулирование интеллектуальной миграции не осуществляется. Не акцентируют внимание на данный миграционный поток и акты стратегического планирования в сфере миграции населения². Между тем значимость указанного вида территориальной мобильности весь-

¹ См.: Очередыко В.П., Малышев Е.А. Новые подходы в понимании внешней трудовой миграции: необходимость и значимость // Ленинградский юридический журнал. 2020. № 3(61). С. 109–120.

² О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы: указ Президента РФ от 31 окт. 2018 г. № 622 (в ред. от 12.05.2023) // Собр. законодательства РФ. 2018. № 45. Ст. 6917.

ма велика в контексте дальнейшего экономического и технологического развития страны, а также решения проблем стабилизации демографической ситуации в Российской Федерации.

В современной российской и западной научной литературе нет единства мнения относительно интеллектуальной миграции, что в конечном счете отмечалось целым рядом экспертов. Не акцентируя внимание на анализ точек зрения представителей различных гуманитарных наук, изучающих данных феномен, следует отметить, что в настоящее время сформировалось два основных подхода к пониманию данного миграционного потока: первый характеризуется интерпретацией данного вида миграции как территориальной мобильности высококвалифицированных специалистов, имеющих оконченное высшее образование или формально его не завершивших, но осуществляющих трудовую деятельность в сферах науки и технологий, где обычно требуется данная квалификация (широкий подход)¹; второй заключается в определении этого миграционного потока как «миграции научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации, реально или потенциально занятых научными исследованиями и разработками, в том числе обслуживанием данной отрасли» (узкий подход)² либо как процессов выезда ученых и квалифицированных кадров для работы за пределами своей страны³. При этом в российском сегменте гуманитарных наук устоялся первый подход с оговоркой о включении в него образовательной миграции⁴. Так, Н.А. Воронина определяет интеллектуальную миграцию как «особый вид миграционных процессов, подразумевающих отъезд за рубеж более чем на год образованных и квалифицированных специалистов, ученых, представителей творческой интеллигенции, а также студентов»⁵. С данной интерпретацией этого явления нам представляется необходимым согласиться, но с определенной оговоркой. Интеллектуальная

¹ См.: Freitas A., Levatino A., Pecoud A. New perspectives on skilled migration // *Diversities*. 2012. Vol. 14. Iss. 1. P. 1; Ульянов Р.В. Развитие отношений интеллектуальной собственности в российской экономике: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Волгоград, 2001. С. 6; и др.

² См.: Иванов Е.В. Интеллектуальная миграция в рамках г. Москвы: политологический аспект: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2010. С. 5; Ранде Ю.П. Социально-экономические причины и последствия интеллектуальной миграции // *Актуальные вопросы экономической науки*. 2013. № 34. С. 25; и др.

³ Интеллектуальная миграция в современном мире: учеб. пособие / под ред. М.М. Лебедевой. М.: МГИМО-Университет, 2014. С. 21.

⁴ См.: Воронина Н.А. Интеллектуальная миграция: зарубежный и российский опыт // *Институт государства и права РАН*. 2018. Т. 13. № 6. С. 163.

⁵ Там же. С. 163.

миграция как миграционный поток для решения социально-экономических и демографических проблем страны должна рассматриваться в комплексе с направлениями миграционной мобильности, а именно эмиграционной и иммиграционной. Таким образом, интеллектуальная миграция представляет собой один из основных видов внешних (международных) миграционных потоков и объединяет в себе разновидности эмиграционной и иммиграционной территориальной мобильности высококвалифицированных специалистов и лиц, мигрирующих с целью получения образования.

Признавая социально-экономическую и демографическую значимость потока такой миграции, социологическая и политическая наука отмечает потребность в государственном регулировании данного вида территориальной мобильности людей. Однако изучение действующего российского миграционного законодательства и юридической литературы свидетельствует об отсутствии системных исследований современных проблем правового регулирования интеллектуальной миграции, что, безусловно, является серьезным недостатком, мешающим реализации государственной политики в указанной сфере миграции населения. Юридическая наука рассматривает данный вид миграции преимущественно как миграцию образовательную¹. Данная проблема осложняется отсутствием единого государственного подхода к регулированию этого миграционного потока в актах стратегического планирования, в которых, к сожалению, делается упор преимущественно на привлечение в Российскую Федерацию образовательных мигрантов (подп. «в» п. 21 Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы). Управленческая целесообразность системного подхода к пониманию интеллектуальной миграции обусловлена, на наш взгляд, следующими аргументами.

1. Системная регламентация разнонаправленных миграционных потоков выполняет компенсаторную функцию в сфере миграции и выступает средством преодоления негативных последствий интеллектуальной эмиграции граждан Российской Федерации. Неучет данного обстоятельства негативно влияет на социально-экономическую составляющую государственной миграционной политики.

¹ См.: Шитова Н.Б. Образовательная миграция в России: концептуальные вопросы правового регулирования // Журнал российского права. 2020. № 7. С. 98–111; Малышев Е.А. Современные проблемы правового регулирования трудовой деятельности иностранных граждан, обучающихся в Российской Федерации // Право и экономика. 2019. № 7. С. 61–65.

2. Единство территориальной мобильности в целях осуществления научно-педагогической и образовательной деятельности обусловлено, на наш взгляд, распространением новых компетенций, которыми обладают данные мигранты или желают их приобрести.

3. Эффективным средством повышения конкурентоспособности экономики является привлечение высококвалифицированных специалистов в научную и экономическую сферы государства, и этот процесс для любого общества является объективно необходимым.

4. Решение проблем демографической политики страны может быть эффективным лишь посредством образовательной миграции, которая, кроме получения квалифицированного специалиста (новые компетенции), позволяет адаптировать и интегрировать иностранных граждан (лиц без гражданства) в систему социально-экономических отношений в стране пребывания.

Очевидно, что правовое регулирование интеллектуальной миграции, а точнее административно-правовое регулирование данного ее вида, не может быть всеобъемлющим. Административно-правовому регулированию подлежат лишь наиболее важные и значимые виды данных отношений, в рамках которых реализуются цели государственной миграционной политики. Ранее, при специальном исследовании проблем целеполагания в рамках государственной миграционной политики, мы выделяли три стратегические цели данного вида государственно-политической деятельности: а) социально-экономическую, включая демографическую, цель; б) цель обеспечения национальной безопасности страны; в) переселенческо-расселенческую цель¹. Необходимость системного административно-правового регулирования интеллектуальной миграции обосновывается потребностью достижения именно социально-экономической, включая демографической, стратегической цели государственной миграционной политики Российской Федерации. Это обстоятельство требует формирования тех сфер общественных отношений, возникающих в сфере интеллектуальной миграции, которые нуждаются в таком регулировании. Исходя из этого административно-правовому регулированию подлежат следующие группы миграционно-правовых отношений: а) общественные отношения, возникающие в связи с эмиграцией научно-педагогических работников; б) общественные отношения, возникающие в связи с иммиграцией в Российскую Федерацию научно-педагогических работников; в) общественные отношения, возникающие в связи с иммиграцией в Российскую Федерацию

¹ См.: Жеребцов А.Н., Горбань А.Е. Указ. соч. С. 63–72.

иностранных граждан (лиц без гражданства) в целях получения образования; г) общественные отношения, возникающие в связи с эмиграцией граждан Российской Федерации в целях получения образования за рубежом. Таким образом, интеллектуальная миграция складывается из миграционных правоотношений, возникающих по причине миграции научно-педагогических кадров, и миграционно-правовых отношений, возникающих вследствие миграции лиц в целях получения образования.

Следует отметить, что в настоящее время в действующем российском миграционном законодательстве миграция научно-педагогических работников определяется как внешняя трудовая иммиграция иностранных граждан (лиц без гражданства) на территорию Российской Федерации. Эмиграция научно-педагогических кадров из Российской Федерации в настоящее время вообще не регламентируется действующим российским законодательством.

В соответствии с положениями ст. 13.2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в редакции от 10 июля 2023 г.) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» научные работники и преподаватели в случае их приглашения для занятия научно-исследовательской или педагогической деятельностью признаются высококвалифицированными специалистами. При этом нормы указанной статьи устанавливают ряд особенностей привлечения данных категорий интеллектуальных иммигрантов, которые заключаются: в установлении минимального уровня оплаты труда; нераспространении на него квот на выдачу приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности, разрешений на работу, а также допустимых долей иностранных работников, используемых в различных отраслях экономики; привлечении высококвалифицированного специалиста рассматриваемой категории определенными видами работодателей; самостоятельной оценке работодателем и заказчиком работ (услуг) компетентности и уровня квалификации высококвалифицированного специалиста и несение при этом соответствующих рисков; указании в ходатайстве о привлечении высококвалифицированного специалиста работодателем или заказчиком работ (услуг) информации о компетентности и об уровне квалификации привлекаемого специалиста; обязанности работодателя и заказчика работ (услуг) ежеквартально уведомлять миграционный орган об исполнении обязательств по выплате заработной платы (вознаграждения) таким высококвалифицированным специалистам.

Предложенный российским миграционным законодательством подход к привлечению в экономику, производственную сферу и научно-педагогическую деятельность высококвалифицированных специалистов не может быть признан вполне обоснованным по следующим причинам. Во-первых, при характеристике специалиста в качестве высококвалифицированного необходимо не определение его компетентности и уровня квалификации, что уместно делать в отношении квалифицированного трудового мигранта, а уточнение наличия новых компетенций у высококвалифицированного специалиста. Во-вторых, следует разграничивать квалифицированного и высококвалифицированного специалиста, где первый является трудовым мигрантом, т. е. иностранным квалифицированным работником, обладающим высоким уровнем профессиональной компетентности и надлежащей квалификацией. В свою очередь, высококвалифицированным специалистом является интеллектуальный иммигрант и, чтобы его признать таковым, необходимо, на наш взгляд, чтобы он обладал новыми научными и образовательными компетенциями. Хотя в социологической и педагогической науке нет единства мнения на категории «компетенция» и «компетентность», мы склонны согласиться с позицией А.М. Лукашенко, который определяет данные явления следующим образом: «Компетенция – это предметная область, в которой индивид хорошо осведомлен и проявляет готовность к выполнению деятельности, а компетентность – интегрированная характеристика качеств личности, выступающая как результат подготовки выпускника для выполнения деятельности в определенных областях»¹. В связи с этим уместно разделять привлекаемых для осуществления трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан на квалифицированных и высококвалифицированных специалистов. В первом случае это работники, имеющие среднее специальное и высшее образование и опыт практической работы в сфере своей профессиональной деятельности; во втором – это научные и научно-педагогические работники, обладающие ученой степенью и ученым званием (признанные ученые и т. п.), новыми компетенциями в сфере определенной научной деятельности (виде научной специальности) и, как следствие, в области образовательной деятельности. В-третьих, порядок привлечения и использования в Российской Федерации высококвалифицированных интеллектуальных иммигрантов, к числу которых мы относим научных и педагогических

¹ Лукашенко А.М. Профессиональные компетенции руководителя // Современная конкуренция. 2009. № 6. С. 97.

(научно-педагогических) работников, занимающихся научными исследованиями, педагогической или научно-педагогической деятельностью в аккредитованных образовательных и научно-образовательных организациях, должен отличаться от найма трудовых иммигрантов, включая квалифицированных. По нашему мнению, оценка специалиста в качестве высококвалифицированного по критерию предполагаемой суммы выплачиваемой ему заработной платы в месяц не может служить критерием признания данного лица высококвалифицированным.

В положениях ч. 3 ст. 13.2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в редакции от 10 июля 2023 г.) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» указано, что работодатель и заказчик работ (услуг) самостоятельно осуществляют оценку компетентности и уровня квалификации иностранных граждан, которых они желают привлечь в качестве высококвалифицированных специалистов, что не может служить критерием отнесения работника к числу высококвалифицированных специалистов. В связи с этим целесообразно признавать лицо в качестве высококвалифицированного специалиста, на наш взгляд, на основании решения ученого совета учебного заведения или научной организации. При этом, признавая ценность такого рода специалистов для развития образования и науки в Российской Федерации, уместно предоставлять им право на получение вида на жительство на срок действия заключенного контракта и предоставления гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке с возможностью неограниченного продления вида на жительство по мере продления контракта высококвалифицированного специалиста с научной или образовательной организацией. Посредством законодательного обеспечения привлечения высококвалифицированных специалистов в Российскую Федерацию будет решаться не только социально-экономическая стратегическая цель государственной миграционной политики, в рамках которой в экономику и культурно-образовательную среду будут приноситься новые компетенции, но и демографическая стратегическая цель, в результате которой Россия получит новых граждан, способных эффективно адаптироваться и интегрироваться в социально-экономическую среду российского общества.

Более проблемным представляется процесс государственного управления эмиграцией научных и научно-педагогических работников, который в настоящее время законодательно не регламентируется. Кроме этого, следует отметить, что в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы хоть и выделяются основные направления управленческой деятельности государства в

области содействия свободному перемещению обучающихся, научных и педагогических работников, но вопросы эмиграции указанных категорий граждан Российской Федерации не рассматриваются в рамках указанного направления, что, на наш взгляд, является недостатком.

Следует признать положительный опыт Китая и Индии относительно данного вида потока интеллектуальной миграции¹. Государственная политика в рассматриваемой сфере в этих странах характеризовалась не только политикой привлечения высококвалифицированных специалистов в экономику, но и поощрением образовательной и иной интеллектуальной эмиграции с целью приобретения новых компетенций, необходимых для технологического роста. Так, например, в Китае в 90-х гг. XX в. было принято принципиальное решение не требовать возвращения интеллектуальных эмигрантов в страну, а обеспечивать формирование социально-экономической среды, благоприятной для возвращения китайских эмигрантов². Подобный подход должен иметь место и в российской государственной миграционной политике в области интеллектуальной эмиграции граждан Российской Федерации. В связи с этим уместно п. 24 указанной концепции дополнить следующими положениями: «формирование системы экономической, социальной и организационной привлекательности возврата научных и научно-педагогических эмигрантов в Российскую Федерацию; поощрение образовательной возвратной эмиграции граждан Российской Федерации, формирование системы грантовой поддержки образовательной возвратной эмиграции». Все это в конечном счете потребует законодательных решений в рамках совершенствования российского миграционного законодательства, которое, на наш взгляд, может быть осуществлено лишь с учетом системного процесса его кодификации³.

Совершенствование правового регулирования потока образовательной миграции как иностранных граждан (лиц без гражданства), так и граждан Российской Федерации требует формирования двух самостоятельных миграционно-правовых режимов научно-педагогической иммиграции и эмиграции. В связи с этим необходимо в законодательстве отразить содержание указанных миграционно-правовых режимов. Так, миграционно-правовой режим научно-педагогической иммиграции

¹ См.: Соколов Д.В. Интеллектуальная миграция в Китае, Индии и России: некоторые международные сопоставления // Управление наукой и наукометрией. 2016. № 3. С. 45–63.

² См.: Там же. С. 51.

³ См.: Жеребцов А.Н. Кодификация миграционного законодательства как правовая основа формирования миграционной политики Российской Федерации // Российская юстиция. 2008. № 2. С. 13–18.

иностранных граждан и лиц без гражданства должен преследовать цель привлечения высококвалифицированных специалистов для обеспечения следующих уровней образования: среднее профессиональное образование; высшее образование – бакалавриат; высшее образование – специалитет, магистратура; высшее образование – подготовка кадров высшей квалификации, а также проведения фундаментальных, прикладных и поисковых научных исследований¹. Необходимость в данном миграционном потоке заключается в потребности привлечения высококвалифицированных научных и педагогических кадров в систему российского образования и научную сферу для обеспечения эффективных условий обеспечения российского образования новыми образовательными технологиями и компетенциями для создания конкурентоспособных специалистов для различных сфер экономической, социальной и правоохранительной деятельности.

Нормативно-правовое регулирование миграционно-правового режима научно-педагогической иммиграции иностранных граждан и лиц без гражданства должно быть направлено на реализацию следующих задач:

а) создание необходимых условий и обеспечение привлекательности Российской Федерации при привлечении и использовании в Российской Федерации высококвалифицированных иностранных граждан и лиц без гражданства;

б) формирование системы мер по адаптации и интеграции высококвалифицированных специалистов в российское общество с предоставлением в упрощенном порядке вида на жительство и гражданства Российской Федерации;

в) формирование благоприятных условий для привлечения научно-педагогических работников иностранных граждан и лиц без гражданства как высококвалифицированных специалистов в приоритетных отраслях знаний и научных исследованиях (например, в области ИТ-технологий и т. п.).

В целом осуществление системного административно-правового регулирования миграционно-правовых режимов иммиграции и эмиграции (миграции) научно-педагогических специалистов предоставит возможность эффективно реализовать стратегическое управление реализацией государственной миграционной политики в рассматриваемой сфере территориальной мобильности населения.

В настоящее время в российском миграционном законодательстве вид образовательной миграции регламентируется лишь в части

¹ См.: О науке и государственной научно-технической политике: федер. закон от 23 авг. 1996 № 127-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.

образовательной иммиграции иностранных граждан (лиц без гражданства), в частности, это ст. 17 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в редакции от 10 июля 2023 г.) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». При этом следует отметить, что нормы ст. 17 указанного закона претерпели серьезные изменения, обусловленные потребностью упрощения административных процедур привлечения иностранных граждан (лиц без гражданства) для обучения в российских научных и образовательных организациях и приведения миграционного законодательства в соответствие с законодательством о предоставлении государственных и муниципальных услуг¹. Позже в целях расширения возможностей получения ими многоуровневого образования с учетом действующей в Российской Федерации системы образования был принят Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг”»², сформировавший в конечном счете административно-правовой режим образовательной иммиграции в соответствии с требованиями российского образовательного законодательства³.

Значительное место в эволюции развития административно-правового режима образовательной иммиграции занимает Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 357-ФЗ⁴. Приведенным нормативным правовым актом уточнялись требования к обращению с ходатайством о приглашении иностранных граждан (лиц без гражданства) в целях обучения в России; наделялись правом приглашать их для обучения не только аккредитованные образовательные организации, но и научные

¹ См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»: федер. закон от 27 июля 2010 г. № 227-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4196.

² О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях создания дополнительных благоприятных условий для обучения в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства: федер. закон от 23 июля 2013 г. № 203-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2013. № 30, ч. 1. Ст. 4036.

³ См.: Об образовании в Российской Федерации: федер. закон от 29 дек. 2012 г. № 273-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2012. № 53, ч. 1. Ст. 7598.

⁴ О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 14 июля 2022 г. № 357-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.07.2024).

организации; регламентировались административные процедуры перевода приглашенных лиц из одной образовательной (научной) организации в другую; уточнялись обязанности по уведомлению территориальных миграционных органов и органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченных в сфере образования, о предоставлении таким лицам академического отпуска и досрочно прекращении ими обучения.

Приведенные положения позволяют констатировать тот факт, что развитие и совершенствование административно-правового регулирования образовательной иммиграции в Российской Федерации привели к формированию не только правового института образовательной иммиграции, но и административно-правового режима образовательной иммиграции. Однако целостное административно-правовое регулирование, включающее образовательную иммиграцию и эмиграцию, до настоящего времени в Российской Федерации не осуществляется. Эти обстоятельства позволяют утверждать о необходимости дальнейшего развития миграционно-правового режима образовательной миграции (иммиграции и эмиграции) в его единстве и системности. В рамках данного миграционно-правового режима следует сформировать и решить следующие задачи государственной миграционной политики России, которые, к сожалению, не нашли отражение в п. 24 Концепции государственной миграционной политики на 2019–2025 годы:

а) расширение привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства на территорию Российской Федерации в целях получения образования в Российской Федерации;

б) упрощение административных механизмов отбора иностранных граждан и лиц без гражданства для получения обучения в рамках бюджетных квот, выделяемых государством на эти цели;

в) обеспечение нормативно-правовых условий для решения демографических проблем Российской Федерации за счет иностранных граждан и лиц без гражданства, получивших образование в Российской Федерации;

г) обеспечение функционирования системы отбора граждан Российской Федерации и предоставления им возможности за счет целевых стипендий и грантов выезжать за границу для обучения по приоритетным специальностям, необходимым для экономики страны, с обязательным их возвращением в Российскую Федерацию.

В рамках реализации государственной миграционной политики России в сфере интеллектуальной миграции решение приведенных задач должно иметь первоочередное значение, поскольку это позволит

сформировать нормативно-правовые основы режимного регулирования потока образовательной миграции как вида интеллектуальной миграции. Это будет способствовать более эффективной адаптации и интеграции иностранных граждан и лиц без гражданства в экономику и социальную среду Российской Федерации с последующей приживаемостью данных лиц в Российской Федерации (получение ими вида на жительство и гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке), тем более что адаптация и интеграция начинаются еще в период получения образования. В рамках данного миграционно-правового режима должны формироваться административно-правовые средства его реализации и, в частности, законодательно закреплены режим наибольшего благоприятствования для образовательных мигрантов, формирование условий и перспектив интеграции и адаптации в российское общество с последующей приживаемостью в Российской Федерации. Актуальным для данного миграционно-правового режима является расширение квот на привлечение иностранных граждан и лиц без гражданства для получения образования в Российской Федерации в целях формирования «мягкой силы» в государствах происхождения обучающихся. Значимыми элементами содержания рассматриваемого правового режима должны стать упрощенные и прозрачные миграционные правила и процедуры его реализации, а также система гарантий реализации правового статуса мигранта. В частности, режимные правила и процедуры миграционно-правового режима образовательной миграции должны содержать нормы об основаниях и условиях обращения в территориальный миграционный орган с ходатайством о приглашении для обучения в учебном учреждении и научной организации с использованием цифровых технологий (например, единый портал предоставления государственных и муниципальных услуг); в ходе составления ходатайства о приглашении для обучения в учебном учреждении и научной организации необходимо предусмотреть одновременно право ходатайствовать о предоставлении этим мигрантам разрешения на временное проживание на срок действия контракта на обучение и в последующем обращение за получением вида на жительство или гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке. Данные административные процедуры также необходимо осуществлять с использованием ЦПМ, электронного документа, удостоверяющего личность и специальный административно-правовой статус, единого портала предоставления государственных и муниципальных услуг и др.

Кроме всего вышеуказанного, остается проблемным вопрос правового регулирования образовательной эмиграции из Российской Федерации граждан Российской Федерации. Нам представляется уместным отметить, что законодательные основы образовательной эмиграции российских граждан не могут быть сформированы в рамках существующей парадигмы российского миграционного законодательства, где всем видам миграции граждан Российской Федерации уделяется мало внимания. Эффективная и системная реализация государственной миграционной политики страны относительно всех основных существующих миграционных потоков (внутреннего (социально-экономического), внешнего, внешнего трудового, интеллектуального, вынужденного и незаконного миграционного потока) возможна, как мы ранее отмечали, при кодификации российского миграционного законодательства, где уместно выделить главу, посвященную образовательной эмиграции граждан Российской Федерации и подходом государства к ее регламентации. В частности, нам представляется необходимым на законодательном уровне закрепить следующие аспекты образовательной эмиграции граждан Российской Федерации:

1) определить круг органов исполнительной власти, уполномоченных в сфере государственного управления образовательной миграцией (ими должны стать Министерство науки и высшего образования РФ, органы управления образованием субъектов Российской Федерации и Министерство внутренних дел РФ и его территориальные органы);

2) формирование законодательных основ стимулирования и поощрения образовательной эмиграции граждан Российской Федерации;

3) определение приоритетных научных направлений получения образования гражданами Российской Федерации за рубежом;

4) формирование оснований, условий и требований к лицам, претендующим на государственные стипендии и гранты для получения образования за границей, иной государственной поддержки данным категориям граждан Российской Федерации;

5) осуществление административных процедур реализации миграционно-правового режима образовательной эмиграции граждан Российской Федерации должно происходить с использованием цифровых технологий, которые мы ранее определили для публичного управления в сфере миграции.

Таким образом, необходимо сделать следующие выводы и предложения.

1. Предложенный в проекте федерального закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации» подход делает

данный миграционный поток более понятным с точки зрения его нормативно-правовой регламентации. Убежище предоставляется в четырех формах и приобретение убежища в той или иной форме предопределяется видом оснований, административными процедурами приобретения правового статуса вынужденного мигранта. В ст. 14 проекта федерального закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации» предусмотрено введение электронных документов беженца: единого документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина на территории Российской Федерации, с электронным носителем информации; проездного документа беженца, содержащего электронный носитель информации. В сущности, эти документы вписываются в единую концепцию введения электронных документов, удостоверяющих личность и специальный административно-правовой статус внешнего мигранта, и являются новым шагом к расширению применения цифровых технологий в сфере вынужденной миграции.

2. Граждан Российской Федерации, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, нам представляется уместным отнести также к числу вынужденных переселенцев, определив основания придания им такого специального административно-правового статуса, сам их правовой статус. Указанный подход, по нашему мнению, будет способствовать гарантированию такого правового статуса граждан Российской Федерации, защите их прав и свобод, обеспечит эффективность реализации мер защиты данного контингента. При этом обеспечение реализации специального административно-правового статуса вынужденного переселенца будет более эффективным при условии формирования ЦПГ, цифрового профиля вынужденного мигранта, электронного паспорта гражданина Российской Федерации, единой государственной информационной системы в сфере миграции. Орган исполнительной власти, занимающийся реализацией и обеспечением специального административно-правового статуса вынужденного переселенца, посредством использования цифровых технологий будет иметь всю необходимую информацию о вынужденном мигранте, что позволит оперативно и качественно принимать решение в отношении данных субъектов миграционно-правовых отношений.

3. Интеллектуальная миграция представляет собой один из основных видов внешних (международных) миграционных потоков, объединяющий в себе разновидности эмиграционной и иммиграционной территориальной мобильности высококвалифицированных специалистов и лиц, мигрирующих с целью получения образования.

4. Управленческая целесообразность системного подхода к пониманию интеллектуальной миграции обусловлена, на наш взгляд, следующими аргументами: во-первых, системная регламентация разнонаправленных миграционных потоков выполняет компенсаторную функцию в сфере миграции и выступает средством преодоления негативных последствий интеллектуальной эмиграции граждан Российской Федерации и не учет данного обстоятельства негативно влияет на социально-экономическую составляющую государственной миграционной политики; во-вторых, единство территориальной мобильности в целях осуществления научно-педагогической и образовательной деятельности обусловлено, на наш взгляд, распространением новых компетенций, которыми обладают данные мигранты или желают их приобрести; в-третьих, эффективным средством повышения конкурентоспособности экономики является привлечение высококвалифицированных специалистов в научную и экономическую сферы государства и этот процесс для любого общества объективно необходим; в-четвертых, решение проблем демографической политики страны может эффективно решаться посредством образовательной миграции, которая, кроме получения квалифицированного специалиста (имеющего новые компетенции), позволяет адаптировать и интегрировать иностранных граждан (лиц без гражданства) в систему социально-экономических отношений в стране пребывания.

5. Интеллектуальная миграция складывается из миграционных правоотношений, возникающих в связи с миграцией научно-педагогических кадров, и миграционно-правовых отношений, возникающих в связи миграцией лиц в целях получения образования.

6. Необходимо разделять привлекаемых для осуществления трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан на квалифицированных и высококвалифицированных специалистов. В первом случае это работники, имеющие среднее специальное и высшее образование и опыт практической работы в сфере своей профессиональной деятельности; во втором – это научные и научно-педагогические работники (лица, имеющие ученую степень и ученое звание; признанные ученые и т. п.), обладающие новыми компетенциями в сфере определенной научной деятельности (вида научной специальности) и, как следствие, в области образовательной деятельности.

7. Предлагается п. 24 Концепции государственной миграционной политики на 2019–2025 годы дополнить следующими положениями: «формирование системы экономической, социальной и организационной привлекательности возврата научных и научно-педагогических

эмигрантов в Российскую Федерацию; поощрение образовательной возвратной эмиграции граждан Российской Федерации, формирование системы грантовой поддержки образовательной возвратной эмиграции».

8. Нормативно-правовое регулирование миграционно-правового режима научно-педагогической иммиграции иностранных граждан и лиц без гражданства предполагает реализацию следующих задач:

создание необходимых условий и обеспечение привлекательности Российской Федерации при привлечении и использовании в Российской Федерации высококвалифицированных иностранных граждан и лиц без гражданства;

формирование системы мер по адаптации и интеграции высококвалифицированных специалистов в российское общество с предоставлением в упрощенном порядке вида на жительство и гражданства Российской Федерации;

формирование благоприятных условий для привлечения научно-педагогических работников иностранных граждан и лиц без гражданства как высококвалифицированных специалистов в приоритетных отраслях знаний и научных исследованиях (например, в области IT-технологий и т. п.).

9. Обосновывается необходимость дальнейшего развития миграционно-правового режима образовательной миграции (иммиграции и эмиграции) в его единстве и системности. В рамках данного миграционно-правового режима следует решить следующие задачи государственной миграционной политики России, которые, к сожалению, не нашли отражение в п. 24 Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы:

расширение привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства на территорию Российской Федерации в целях получения образования в Российской Федерации;

упрощение административных механизмов отбора иностранных граждан и лиц без гражданства для обучения в рамках бюджетных квот, выделяемых государством на эти цели;

формирование нормативно-правовых условий для решения демографических проблем Российской Федерации за счет иностранных граждан и лиц без гражданства, получивших образование в Российской Федерации;

формирование системы отбора граждан Российской Федерации и предоставления им возможности за счет целевых стипендий и грантов выезжать за границу для обучения по приоритетным специальностям, необходимым для экономики страны, с обязательным их возвращением в Российскую Федерацию.

Глава 4. Использование цифровых технологий для противодействия нарушениям российского миграционного законодательства

4.1. Административно-правовое регулирование профилактики нарушения миграционного законодательства с использованием цифровых технологий

Институционализация правового регулирования отношений в сфере миграции населения – объективный процесс, предопределяемый имеющимися тенденциями развития и трансформации миграционных отношений в современную эпоху и учащающимися миграционными кризисами в различных частях мира. Преодоление миграционных кризисных ситуаций и предупреждение их возникновения становится все более актуальным и значимым для нормального функционирования любого общества. Немаловажной данная проблема является и для современной российской государственности, где последнее тридцатилетие было ознаменовано не только формированием миграционного законодательства и, как следствие, становлением подотрасли миграционного права в структуре административного права, но и дальнейшей институционализацией внутренней организации структуры указанной подотрасли права.

Цифровые технологии в сфере публичного управления миграции должны применяться и для обеспечения законности и правопорядка в сфере миграции населения. В данном смысле мы имеем в виду деятельность федеральных органов исполнительной власти по противодействию нарушениям российского миграционного законодательства, противодействию незаконной миграции в Российской Федерации, обеспечению миграционной безопасности страны как вида национальной безопасности Российской Федерации.

Проблемы миграционной безопасности России, в том числе и вопросы профилактики незаконной миграции административно-правовыми средствами, в науке административного права остаются вне сферы научно-правового анализа. Малоисследованной является также проблема применения цифровых технологий для обеспечения миграционной безопасности и профилактики незаконной миграции.

В России нелегально находится более 700 тыс. граждан стран СНГ. Об этом в августе 2021 г. заявил заместитель Министра внут-

ренных дел РФ А. Горовой¹. По мнению других экспертов, количество нелегальных мигрантов составляет от 3 до 4 млн человек². В 2023 г. заместитель начальника ГУВМ МВД России Е.В. Кушлейко назвал в цифру 6,6 млн незаконных мигрантов³. Это все свидетельствует о глубиной неопределенности о состоянии незаконной миграции в Российской Федерации. Фактор незаконной миграции уже вызывает ряд острых социальных проблем, таких как рост уровня преступности и неконтролируемое распространение инфекционных заболеваний, увеличение нагрузки на инфраструктуру мегаполисов. Кроме того, незаконная миграция влечет нарушение прав и свобод как коренного населения, так и самих незаконных мигрантов, например, в ситуациях, когда мигранты с неурегулированным правовым статусом подвергаются эксплуатации или дискриминации в повседневной жизнедеятельности.

Одной из ключевых отраслевых целей государственной миграционной политики России выступает предупреждение и пресечение незаконной миграции, криминальных и коррупционных механизмов в процессе реализации государственной миграционной политики страны. В 2022 г. в целях выполнения возложенных на Совет Безопасности РФ задач по обеспечению национальной безопасности в миграционной сфере, а также по координации деятельности органов публичной власти и организаций при реализации государственной миграционной политики была образована Межведомственная комиссия Совета Безопасности РФ по вопросам совершенствования государственной миграционной политики⁴, на которую возлагаются следующие основные функции в контексте обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в сфере миграции: а) анализ состояния миграционной ситуации в Российской Федерации с учетом необходимости обеспечения национальной безопасности, интересов внешней и внутренней политики и потребностей экономики; б) выявление внутренних

¹ Полиция раскрыла число нелегальных мигрантов из стран СНГ // Официальный сайт РБК. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/610bd0419a79473e841ee126> (дата обращения: 20.07.2024).

² Глава института РАН назвала оценки числа нелегальных мигрантов России. URL: <https://www.rbc.ru/economics/10/02/2024/65c5dfca9a794768ad46dd4d> (дата обращения: 22.07.2024).

³ Сколько мигрантов в 2023 году проживает в России? URL: <https://tj.sputniknews.ru/20230622/mvd-russia-statistika-prebyvaniye-migranty-strana-1057847290.html> (дата обращения: 22.07.2024).

⁴ О Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по вопросам совершенствования государственной миграционной политики: указ Президента РФ от 10 февр. 2022 г. № 48. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.07.2024).

и внешних угроз национальной безопасности в миграционной сфере; в) подготовка предложений и рекомендаций Совету Безопасности РФ по вопросам, касающимся: выявления и пресечения незаконной миграции; информационного обеспечения реализации государственной миграционной политики; г) рассмотрение в установленном порядке проектов государственных программ Российской Федерации, направленных на обеспечение национальной безопасности в миграционной сфере и регулирование миграционных процессов в интересах социально-экономического развития страны, оценка эффективности их реализации; д) организация проведения по поручению Совета Безопасности РФ экспертизы проектов решений федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам обеспечения национальной безопасности в миграционной сфере. При этом следует отметить, что одной из основных функций Межведомственной комиссии стала координация деятельности органов публичной власти в сфере обеспечения национальной безопасности и противодействия нарушению миграционного законодательства в сфере миграции населения.

Следует признать, что в настоящее время делаются определенные шаги, направленные на обеспечение безопасности государства и общества в сфере миграции, однако отсутствует научно обоснованная концепция государственной миграционной политики Российской Федерации. В связи с этим Ю.Е. Аврутин справедливо отмечает, что «...оставляет желать лучшего качество таких средств, как стратегическое и тактическое планирование, нормативное закрепление правового статуса управленческих структур и отдельных должностных лиц...»¹. При этом следует указать, что в настоящее время до конца не сформировался подход к теоретическому обоснованию целей государственной политики в сфере миграции населения². Исходя из этого, мы в полной мере разделяем позицию А.Н. Сандугея, заключающуюся в том, что «...основополагающий документ стратегического планирования в сфере миграции (Концепция государственной миграционной политики на 2019–2025 годы) не в полной мере отвечает надлежащим требованиям, предъявляемым к современным документам подобного рода с позиции методологии сценарного планирования...», и не со-

¹ Аврутин Ю.Е. Избранные труды. О государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве: вступ. ст. Ю.Н. Старилова. СПб.: Юридический центр, 2017. С. 587.

² См.: Жеребцов А.Н., Горбань А.Е. Указ. соч. М.: Проспект, 2022.

гласны с его утверждением, что «...на основе данного подхода должно совершенствоваться российское миграционное законодательство в форме отраслевого законодательного акта “Об иммиграции”...»¹. Наша позиция обусловлена необходимостью систематизации современного миграционного законодательства и принятия Миграционного кодекса РФ.

Для предотвращения незаконной миграции российское правительство использует административные и иные правовые средства. К ним относятся, например, установление пограничного контроля², федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции³, миграционный учет⁴ и т. п. Россия также ввела систему разрешений на работу и патентов для иностранных граждан, чтобы обеспечить их законное пребывание и труд в стране. Помимо этих мер, Правительство РФ также сотрудничает с другими странами в борьбе с незаконной миграцией. Существуют двусторонние соглашения и региональные организации, занимающиеся вопросами миграции, целью которых является содействие легальной миграции и борьба с незаконной миграцией населения.

В настоящее время «...к основным мерам, направленным на совершенствование современного миграционного законодательства Российской Федерации, следует отнести ужесточение ответственности за соответствующие правонарушения, а также усиление контроля за миграционными потоками...»⁵. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях⁶ насчитывает порядка 59 составов административных правонарушений, посягающих на миграционно-правовые отношения, но борьба с незаконной миграцией не должна сводиться только к применению мер административной ответственности,

¹ Сандугей А.Н. К итогам исследования проблем государственного администрирования в сфере миграции // Научный портал МВД России. 2021. № 2. С. 121.

² Об утверждении Правил осуществления контроля при пропуске лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через государственную границу Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 20 нояб. 2008 г. № 872 (в ред. от 25.11.2021) // Собр. законодательства РФ. 2008. № 48. Ст. 5620.

³ Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции: постановление Правительства РФ от 13 нояб. 2012 г. № 1162 (в ред. от 24.08.2021) // Собр. законодательства РФ. 2012. № 47. Ст. 6511.

⁴ О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 15 янв. 2007 г. № 9 (в ред. от 28.10.2022) // Собр. законодательства РФ. 2007. № 5. Ст. 653.

⁵ Хабибулин А.Г., Мурсалимов К.Р. Противодействие незаконной миграции: проблемы безопасности и правообразования // Миграционное право. 2022. № 1. С. 32.

⁶ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 17.02.2023, с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2023) // Собр. законодательства РФ. 2002. № 1, ч. 1. Ст. 1.

должны использоваться и иные меры административного принуждения, направленные на общую и частную превенцию (предупреждение) правонарушений в сфере миграции (территориальной мобильности населения).

«...Профилактикой незаконной миграции следует признать систему социальных, правовых, организационных и информационных средств и способов, посредством которых осуществляются обнаружение и ликвидация причин, порождающих незаконную миграцию, и условий, способствующих или облегчающих ее появление, а также повышение уровня правовой грамотности, развитие правосознания и осуществление воспитательного воздействия на мигрантов...»¹. Профилактика как вид специальной деятельности специально уполномоченных органов исполнительной власти является первичным звеном в системе противодействия незаконной миграции. Само же противодействие незаконной миграции складывается из профилактики, предупреждения нарушений мигрантом миграционного законодательства, их выявления и пресечения.

В связи со сложившейся сложной миграционной обстановкой в стране Президентом РФ еще в марте 2020 г.² было обращено внимание на повышение уровня обеспечения безопасности, в том числе за счет более широкого внедрения современных информационных (цифровых) технологий. Для реализации электронных сервисов (предоставления государственных услуг) и механизмов контроля требуется обновление информационной инфраструктуры – единой государственной информационной платформы, содержащей информацию о всех миграционных потоках (внутренней, внешней, внешней трудовой, незаконной и вынужденной миграции). В сущности, мы об этом уже говорили выше, но относительно эффективного противодействия незаконной миграции и осуществления ее профилактики.

Однако мы вынуждены констатировать, что при активной цифровой трансформации предоставления государственных услуг уровень внедрения цифровых технологий при осуществлении государственного миграционного надзора остается недостаточно высоким. Использование современных технологий, таких как биометрические системы

¹ Жеребцов А.Н. Институт профилактики незаконной миграции: перспективы становления и развития на современном этапе реализации Концепции государственной миграционной политики России // Общество и право. 2022. № 1(79). С. 78.

² Перечень поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики на 2019–2025 годы, утвержденный Президентом РФ 6 марта 2020 г. № Пр-469. URL: <https://www.kremlin.ru/acts/assignments/jrder/62960> (дата обращения: 21.07.2024)

идентификации и камеры наблюдения, может помочь улучшить пограничный контроль и мониторинг миграционной ситуации в стране, повысить эффективность мер по федеральному государственному надзору в сфере миграции населения. Научно обоснованная организация реализации функции надзора в сфере миграции является важным правовым инструментом профилактики незаконной миграции.

Представляется справедливым подход, в соответствии с которым «...федеральный государственный миграционный надзор (федеральный государственный надзор в сфере миграции) складывается из следующих подвидов надзорных мероприятий:

а) федеральный государственный миграционный надзор в сфере внутренней миграции населения;

б) федеральный государственный миграционный надзор в сфере внешней миграции населения;

в) федеральный государственный миграционный надзор в сфере внешней трудовой миграции населения;

г) федеральный государственный миграционный надзор в сфере вынужденной миграции населения.

Каждый из приведенных подвидов федерального государственного надзора в сфере миграции должен иметь свой собственный предмет надзорной деятельности, содержание которого должно находить выражение в обязательных требованиях...»¹. Дальнейшее развитие федерального государственного миграционного надзора в Российской Федерации должно осуществляться посредством формирования его предмета и определения его содержания, т. е. обязательных требований, соблюдение которых подлежит надзорной деятельности уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и способствует профилактике незаконной миграции.

В административном праве правовые средства – это еще и режимы, посредством введения которых в государстве должен обеспечиваться достаточный уровень личной, общественной и государственной безопасности, необходимый для защиты собственных национальных интересов². «...Формирование административно-правового механизма достижения целей государственной миграционной политики России возможно посредством режимного административно-правового регулирования

¹ Жеребцов, А.Н., Малышев Е.А. Проблемы обязательных требований при осуществлении федерального государственного миграционного надзора // Общество и право. 2022. № 4(82). С. 90.

² Беляева Г.С. К вопросу о сущности и системе правовых средств // Административное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 308.

миграционных правоотношений...»¹. Одним из средств обеспечения такого режима является институт административного судопроизводства.

В рамках административного судопроизводства представляется необходимым расширить раздел, посвященный особенностям производства по следующим миграционным делам: 1) о законности реадмиссии и депортации иностранных граждан; 2) о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение; 3) о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении; 4) об отмене решения по вопросам гражданства Российской Федерации.

Рассматривая цель формирования антикоррупционных механизмов реализации государственной миграционной политики, отметим, что в настоящее время проблемам борьбы с коррупцией уделяется достаточно много внимания как со стороны органов государственной власти², так и научной общественностью. По нашему мнению, достижение этой стратегической цели должно осуществляться посредством совершенствования антикоррупционного законодательства, поскольку в сфере миграции продолжают существовать коррупционные риски, а средства противодействия коррупции при реализации государственной миграционной политики России должны стать предметом отдельного глубокого исследования.

В заключение сделаем выводы о том, что в целом в России существуют проблемы, которые необходимо преодолеть для предотвращения незаконной миграции и обеспечения миграционной безопасности с помощью административных и правовых средств. Особое внимание следует уделить нарушениям прав человека, коррупции и отсутствию координации между различными органами власти, цифровизации и формированию обязательных требований федерального государственного миграционного надзора.

Длительный период формирования репрессивно-наказательного подхода в преодолении и пресечении негативных тенденций в сфере миграции, борьбе с незаконной миграцией населения в Российской Федерации уходит на второй план. Российская Федерация в целом сформировала и продолжает совершенствовать административно-правовой механизм и организационную основу для эффективной

¹ Жеребцов А.Н., Горбань А.Е. Указ. соч. С. 76.

² О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы: указ Президента РФ от 16 авг. 2021 г. № 478. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/402519978> (дата обращения: 21.07.2024).

борьбы с незаконной миграцией. Между тем повышение эффективности реализации государственной миграционной политики России невозможно без формирования новых концептуальных подходов к преодолению негативных тенденций в сфере миграции. О необходимости создания такого нового подхода к разрешению негативных явлений в сфере незаконной миграции населения указано, в частности, в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы, где в п. 26 отмечается потребность осуществления профилактики нарушений миграционного законодательства Российской Федерации и определяются основные направления данной деятельности. В европейской правовой науке также признается потребность перехода от применения репрессивно-принудительных мер воздействия на мигрантов к формированию эффективных правовых мер предупреждения незаконной миграции, которое должно осуществляться преимущественно на границе государства или интеграционного объединения государств¹.

Хотя вопрос о структуре системы миграционного права остается в современной административно-правовой науке дискуссионным², все же следует признать объективную необходимость формирования в структуре общей части миграционного права *института профилактики незаконной миграции*. При этом следует констатировать, что в настоящее время не сформированы теоретические основы профилактики незаконной миграции, что могло бы способствовать процессу становления данного правового института.

Применительно к нашему исследованию имеют место три проблемных вопроса. Во-первых, является ли во всех случаях незаконная миграция правонарушением? Во-вторых, как соотносятся понятия «профилактика незаконной миграции» и «предупреждение незаконной миграции», часто применяемые в законодательстве и актах стратегического планирования в сфере миграции в Российской Федерации? В-третьих, какова роль цифровых технологий при профилактике административных правонарушений?

¹ См.: Cannata G. Migration: planning the future // Глобальные и региональные аспекты миграционных процессов: сб. ст. / отв. ред. А.А. Громыко. М.: ИЕ РАН, 2019; Loeffelholz H.D. von. Managing highly-skilled labor migration in Germany: law and practice // Labor migration and migrant integration policy in Germany and Russia / ed. by M.S. Rozanova. St. Petersburg: Civic Center, «Strategy» social, scientific and cultural initiatives; Scythia-print, 2016.

² См.: Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Миграционное право в системе административного права Российской Федерации: место и значение // Юридический вестник Кубанского государственного университета. 2020. № 4. С. 81–90.

Следует констатировать, что в миграционном законодательстве отсутствует легальное определение незаконной миграции и незаконного мигранта, что затрудняет определение объекта профилактики. В соответствии со ст. 15 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»¹ выделяется два вида профилактики – общая и индивидуальная. При этом миграционный поток незаконной миграции населения выступает объектом общего профилактического воздействия, а незаконный мигрант является объектом индивидуальной профилактики. Затрагивая вопросы определения понятий миграционного законодательства, законодатель исходит из необходимости лишь формулирования легальной дефиниции законного нахождения в Российской Федерации иностранного гражданина (ст. 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в редакции от 2 июля 2021 г.) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»). При этом в ст. 6 проекта федерального закона законно находящимся иностранным гражданином признается «физическое лицо, которому в соответствии с настоящим Федеральным законом предоставлено право на краткосрочное пребывание, долгосрочное пребывание или постоянное проживание в Российской Федерации либо которое отбывает наказание в учреждениях, исполняющих уголовное наказание». Как видно, второй вариант определения сформулирован весьма упрощенно. Применяя метод доказывания от противного и основываясь на приведенном легальном определении законно находящегося в Российской Федерации иностранного гражданина (лица без гражданства), следует понимать незаконного мигранта как иностранного гражданина (лица без гражданства), находящегося на территории Российской Федерации и не имеющего действительного вида на жительство, либо разрешения на временное проживание, либо визы и (или) миграционной карты, либо иных предусмотренных федеральным законом или международным договором Российской Федерации документов, подтверждающих его право на законное пребывание (проживание) в Российской Федерации. Данный подход позволяет признать, что незаконным мигрантом является исключительно иностранный гражданин или лицо без гражданства. С подобным подходом согласиться нельзя. Он противоречит давно сформированной на доктринальном уровне системе миграционных потоков. При этом сущность миграционного потока, по нашему мнению, заключается в том, что он представляет собой систему взаимосвязанных миграционно-правовых

¹ Собр. законодательства РФ. 2016. № 26, ч. 1. Ст. 3851.

отношений, возникающих между мигрантом и органом исполнительной власти (должностным лицом), в результате которых данный мигрант приобретает, реализует, изменяет или прекращает специальный административно-правовой статус¹. Рассматриваемые взаимосвязанные правоотношения позволяют институционализировать подотрасль миграционного права. Формируя объективные критерии дифференциации миграционной мобильности населения, мы предлагаем в основу классификации миграции положить содержание правового режима территории как материальной основы горизонтальной (территориальной) мобильности населения. Данный критерий предоставляет возможность выделять поток внутригосударственной и межгосударственной (международной) миграции, нуждающийся в правовом регулировании. Все остальные миграционные потоки производны от приведенных основных видов². Таким образом, незаконным мигрантом следует признавать и граждан Российской Федерации, нарушающих требования законодательства Российской Федерации в сфере внутренней миграции населения.

Другой аспект рассматриваемой проблемы заключается, по нашему мнению, в соотношении понятий «профилактика незаконной миграции» и «профилактика правонарушений», а также «незаконный мигрант» и «правонарушитель». Представляется, что указанное соотношение должно разрешаться в пользу более широкого понятия «незаконный мигрант», где не во всех случаях данное лицо является субъектом административного правонарушения, т. е. правонарушителем. Например, в соответствии с ч. 2 ст. 31 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в редакции от 2 июля 2021 г.) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», если разрешение на временное проживание или вид на жительство, выданные иностранному гражданину, аннулированы, данный иностранный гражданин обязан выехать из Российской Федерации в течение 15 дней. Миграционным законодательством устанавливаются и другие случаи, когда мигрант незаконно находится на территории страны, но субъектом административного правонарушения в сфере миграции не является.

Таким образом, общая и индивидуальная профилактика незаконной миграции – явление более широкое, чем профилактика правонарушений,

¹ См.: Жеребцов А.Н. О сущности и системе видов миграционных потоков в рамках концепции государственной миграционной политики Российской Федерации // Юридический вестник Кубанского университета. 2021. № 3. С. 52.

² Там же. С. 52–54.

так как их объекты не совпадают. В данном контексте уместно обратить внимание на другую проблему, а именно на соотношение категорий «профилактика незаконной миграции» и «предупреждение незаконной миграции».

На первый взгляд может показаться, что данные понятия совпадают по своему содержанию. Между тем анализ положений, например Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы, позволяет признать, что в акте стратегического планирования термины «профилактика» и «предупреждение» применяются как неравнозначные понятия (пп. 13, 21, 26). Такой же подход имеет место и в юридической науке. При всем многообразии имеющихся научных подходов на соотношение понятий «профилактика» и «предупреждение», а также содержательный анализ криминологической литературы следует признать, что предупреждением правонарушений является деятельность, преследующая цель нормализации отношений в обществе до уровня, при котором причины и условия, порождающие совершение правонарушения, будут сведены к минимуму или ликвидированы¹. Иначе говоря, профилактика складывается из инструментальной составляющей деятельности по предупреждению негативных проявлений в сфере миграции населения. Профилактика незаконной миграции представляет собой систему социальных, правовых, организационных и информационных средств и способов, посредством которых происходит обнаружение и ликвидация причин, порождающих незаконную миграцию населения (отдельных незаконных мигрантов), условий, создающих или облегчающих ее возникновение, и которые направлены на повышение уровня правовой грамотности, развитие правосознания и осуществление воспитательного воздействия на мигрантов. При этом предупреждение незаконной миграции выступает деятельностью уполномоченных субъектов по реализации профилактических средств и способов воздействия для достижения общей и индивидуальной превенции незаконной миграции. Такой подход предоставляет возможность говорить о соотношении профилактики и предупреждения незаконной миграции как инструмента (средства) и функциональности.

Исходя из этого формирование научно обоснованного подхода к нормативному обеспечению профилактики и предупреждения незаконной миграции должно основываться на законодательном закрепле-

¹ См.: Титушкина Е.Ю., Иванов С.С. К вопросу о понятии «предупреждение преступлений» и его соотношение с «профилактикой правонарушений» // Российский следователь. 2021. № 3. С. 56.

нии, во-первых, системы социальных, правовых, организационных и информационных средств и способов профилактики и, во-вторых, процедур (приемов) их реализации при осуществлении компетенции субъектов профилактики в сфере незаконной миграции населения.

Современное законодательное обеспечение института профилактики незаконной миграции практически отсутствует, за исключением, пожалуй, предписаний Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ, который закладывает общие начала деятельности по предупреждению незаконной миграции в Российской Федерации. Между тем приведенный закон, как, впрочем, и иные федеральные законы в сфере миграции, не содержит специальных социальных, правовых, организационных и информационных средств и способов профилактики незаконной миграции¹. Несмотря на общие средства и способы профилактики незаконной миграции, определенные в ст. 17 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ, для профилактики незаконной миграции должны быть сформированы специальные средства и способы профилактического воздействия. Такие попытки в настоящее время предпринимаются. Так, МВД России представило на общественное обсуждение проект федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства», где данной проблеме посвящены нормы гл. 23. Предложенные в проекте нормы выделяют следующие средства и способы профилактики незаконной миграции: 1) информирование иностранного гражданина (лица без гражданства) о юридически значимых событиях; 2) соглашение о лояльности; 3) режим контролируемого пребывания иностранного гражданина (лица без гражданства).

Как мы видим, предложенная система форм профилактики незаконной миграции основывается на эффективном использовании цифровых технологий. Именно они позволят реализовать формы профилактики в полном объеме. Осуществление информирования иностранных граждан (лиц без гражданства) возможно лишь при формировании ЦПМ и аккаунта мигранта в информационно-коммуникационных сетях. Причем эти технологии позволят не только информировать иностранного гражданина (лицо без гражданства) о состоянии его специального административно-правового статуса

¹ Жеребцов А.Н. Проблемы административно-правового обеспечения профилактики незаконной миграции в Российской Федерации // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: материалы Междунар. науч.-практ. конф. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2021. С. 333–342.

мигранта, но и предоставлять иную информацию, предупреждающую мигранта о возможных нарушениях миграционного законодательства, позволяющую мигранту изучить вопросы реализации миграционного законодательства. Заключение соглашения о лояльности мигранта должно быть отражено в ЦПМ и его аккаунте и напоминать мигранту о принятых на себя обязательствах по данному соглашению. Реализация правового режима контролируемого пребывания иностранного гражданина (лица без гражданства) невозможна без внедрения указанных выше цифровых технологий (ЦПМ, аккаунта мигранта, единой информационной системы в сфере миграции, ID-документа мигранта).

Анализ положений указанного проекта, действующего миграционного законодательства Российской Федерации и практики деятельности по предупреждению незаконной миграции к числу форм профилактики незаконной миграции, по нашему мнению, позволяет также отнести:

1) регистрацию мигранта в специальных информационных системах, использование мобильного приложения для иностранных граждан;

2) сбор и фиксацию в пункте пропуска через Государственную границу РФ сведений об иностранном гражданине (лицах без гражданства);

3) ведение контрольного списка;

4) дактилоскопическую регистрацию и фотографирование иностранных граждан (лиц без гражданства);

5) геномную регистрацию иностранных граждан (лиц без гражданства);

6) идентификацию иностранного гражданина (лица без гражданства) в пункте пропуска через Государственную границу РФ;

7) ведение реестра недобросовестных приглашающих лиц;

8) ведение электронного реестра работодателей, привлекающих иностранных работников;

9) ведение электронного реестра недобросовестных работодателей;

10) ведение электронного реестра иностранных работников;

11) миграционный учет иностранных граждан (лиц без гражданства);

12) учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства;

13) осуществление федерального государственного миграционного надзора;

14) информирование граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства о требованиях российского миграционного законодательства и последствиях его нарушения.

Как мы видим, предложенная нами система форм профилактики незаконной миграции основывается на применении цифровых технологий, к числу которых следует отнести:

единую государственную информационную систему в сфере миграции, которая должна применяться в рамках реализации всех предложенных форм профилактики незаконной миграции и в особенности при осуществлении регистрации граждан Российской Федерации по месту жительства и миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства;

мобильное приложение (аккаунт) для иностранных граждан и лиц без гражданства;

ID-документ (электронный документ) иностранного гражданина (лица без гражданства), который позволит реализовывать такие формы профилактики, как дактилоскопическая регистрация и фотографирование иностранных граждан (лиц без гражданства), геномная регистрация иностранных граждан (лиц без гражданства), идентификация иностранного гражданина (лица без гражданства) в пункте пропуска через Государственную границу РФ;

электронные реестры сведений в сфере миграции: ведение реестра недобросовестных приглашающих лиц; ведение электронного реестра работодателей, привлекающих иностранных работников; ведение электронного реестра недобросовестных работодателей; ведение электронного реестра иностранных работников.

Все вышеперечисленные цифровые технологии смогут эффективно работать в рамках функционирования ЦПМ, а также осуществления федерального государственного миграционного надзора (федерального государственного надзора в сфере миграции населения).

Поскольку применение данных профилактических форм осуществляется должностными лицами органов, уполномоченных в сфере миграции, а ими являются не только органы внутренних дел, постольку миграционное законодательство Российской Федерации должно содержать правовые основы административных процедур деятельности указанных субъектов по профилактике незаконной миграции посредством применения профилактических форм. Именно административные процедуры профилактики незаконной миграции позволят сформировать законный и обоснованный механизм применения общих и индивидуальных форм обеспечения профилактики незаконной миграции.

Важное место в системе форм профилактики незаконной миграции в Российской Федерации должен занять мониторинг миграционных процессов, который возможно провести полноценно лишь с использованием цифровых технологий.

Мониторинг миграционных процессов выступает весьма значимым и эффективным инструментом публичного управления в сфере миграции населения. При всей дискуссионности вопроса о месте и роли мониторинга в системе публичного управления¹ мы все же склонны считать его именно функцией публичного управления², заключающейся в системе «сбора, обработки, хранения и распространения информации о какой-либо системе или отдельных ее элементах, ориентированная на информационное обеспечение управления данной системой, позволяющая судить о ее состоянии в любой момент времени и дающая возможность прогнозирования ее развития»³. Расширение применения цифровых технологий в сфере миграции значительно увеличивает управленческие возможности реализации данной функции публичного управления по трем основным направлениям:

- 1) мониторинг причин и факторов, влияющих на миграционные процессы;
- 2) антикоррупционный мониторинг правоприменительной практики в сфере миграции⁴;
- 3) мониторинг численности и структуры основных миграционных потоков и их разновидностей.

¹ См., например: Цуркан М.В. Модели цифровой трансформации мониторинга реализации проектов в публичном управлении на региональном уровне // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2019. № 2. С. 78–84; Горохов Д.Б., Глазкова М.Е. Организация правового мониторинга в системе федеральных органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2008. № 4. С. 21; Тлупова А.В. Рассмотрение подходов к определению понятия правового мониторинга (анализ понятий правового мониторинга) // Право и государство: теория и практика. 2009. № 11(59). С. 11–13; и др.

² См.: Жеребцов А.Н. Мониторинг как специальная функция государственного управления миграционными потоками // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: материалы Междунар. науч.-практ. конф., 19 июня 2020 г. / редкол.: А.С. Шиенкова, К.Д. Рыдченко, М.Е. Труфанов и др. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2020. С. 84–93; Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Противодействие коррупции в сфере миграции посредством реализации функции мониторинга правоприменительной практики // Российская юстиция. 2023. № 7. С. 76–80.

³ Майоров А.Н. Мониторинг в образовании. 3-е изд., испр. и доп. М.: Интеллект-Центр, 2005. С. 15.

⁴ См.: Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Противодействие коррупции в сфере миграции посредством реализации функции мониторинга правоприменительной практики // Российская юстиция. 2023. № 7. С. 76–80.

Реализация функции мониторинга миграционных процессов возможна посредством нормативного закрепления комплекса задач, решаемых в рамках данной деятельности:

1) *мониторинг причин и факторов, влияющих на миграционные процессы*: а) мониторинг экономического положения в стране и регионах; б) мониторинг рынка труда в стране и регионах; в) мониторинг уровня безработицы и самозанятости в стране и регионах; г) мониторинг демографической ситуации по возрастному составу населения страны и регионов; д) мониторинг национальной и этнической структуры общества и региональных особенностей; е) мониторинг социальной и коммунальной инфраструктуры региона, ее состояние и допустимые пределы нагрузки; ж) мониторинг региональной экологической обстановки; з) мониторинг региональных факторов привлекательности (непривлекательности) территории для притяжения (выталкивания) мигрантов; и) мониторинг социально-экономического, политического состояния межнациональных и межэтнических отношений в иностранных государствах;

2) *мониторинг численности и структуры основных миграционных потоков и их разновидностей*: а) для внутренней (социально-экономической) миграции актуален мониторинг межрегиональной и внутрирегиональной мобильности; б) для внешней миграции актуальным выступает мониторинг как эмиграционных, так и иммиграционных процессов, которые включают мониторинг: въезда иностранных граждан (лиц без гражданства) для временного пребывания, временного проживания, постоянного проживания; миграционного учета иностранных граждан (лиц без гражданства) по месту пребывания и месту жительства; транзитного следования иностранных граждан (лиц без гражданства) через территорию Российской Федерации; обратившихся за получением гражданства, вида на жительство, разрешения на временное проживание; иностранных граждан (лиц без гражданства) без определенного правового статуса; выезжающих за границу на постоянное место жительства граждан Российской Федерации; граждан Российской Федерации, имеющих гражданство другого иностранного государства (многогражданство); лиц, отказавшихся от гражданства Российской Федерации; лиц без гражданства, находящихся на различных основаниях на территории Российской Федерации; в) для внешней трудовой миграции актуальным выступает мониторинг как трудовой эмиграции, так и трудовой иммиграции, которые включают мониторинг: въезда иностранных работников (иностранных граждан и лиц без гражданства) для осуществления трудовой деятельности на основании разрешения на работы; въезда иностранных работников (иностранных граждан и лиц без гражданства) для

осуществления трудовой деятельности на основании патента; въезда иностранных работников (иностранцев и лиц без гражданства) для осуществления трудовой деятельности из государств – членов Евразийского экономического союза; въезда высококвалифицированных иностранных работников (иностранцев и лиц без гражданства); выезда граждан Российской Федерации (лиц, постоянно проживающих в Российской Федерации) за границу для осуществления трудовой деятельности; выезда граждан Российской Федерации (лиц, постоянно проживающих в Российской Федерации) за границу для осуществления трудовой деятельности в государствах – членах Евразийского экономического союза; г) мониторинг вынужденной миграции касается: прибытия в массовом (экстренном) порядке иностранных граждан (лиц без гражданства); прибытия иностранного гражданина (лица без гражданства) с целью получения статуса беженца; прибытия иностранных граждан (лиц без гражданства) в целях получения политического (территориального) убежища; прибытия иностранных граждан (лиц без гражданства) в целях получения временного (гуманитарного) убежища; граждан Российской Федерации, покинувших место своего постоянного проживания, в целях получения статуса вынужденного переселенца; иностранных граждан (лица без гражданства), которым отказано в правовом статусе беженца, всех видов; д) мониторинг незаконной миграции должен включать: незаконных иностранных мигрантов (лиц без гражданства); незаконных мигрантов, являющихся гражданами Российской Федерации; незаконных мигрантов, которым отказано в статусе вынужденного мигранта и которые не покинули территорию Российской Федерации; незаконных трудовых мигрантов иностранных граждан (лиц без гражданства); мигрантов, привлеченных к административной ответственности по видам миграционных потоков; мигрантов, привлеченных к уголовной ответственности; мигрантов, в отношении которых применялись меры административного принуждения в виде административного выдворения, депортации, реадмиссии, признания нежелательным лицом, неразрешения на въезд в Российскую Федерацию; латентных (скрытых незаконных) мигрантов.

Решение приведенной системы задач позволит обеспечить сбор, обработку, хранение, защиту и распространение информации о состоянии миграционных процессов, что в конечном счете предоставит возможность формирования информационной базы актуальной информации о миграции, необходимой для эффективной реализации государственной миграционной политики, принятия позитивных и охранительных управленческих решений.

Подводя итог, необходимо сделать следующие выводы и предложения.

1. Незаконная миграция как миграционный поток является основным негативным объектом общей профилактики в данной сфере, а незаконный мигрант выступает объектом индивидуальной профилактики. При этом незаконный мигрант не во всех случаях является нарушителем миграционного законодательства Российской Федерации, влекущего административную ответственность, но во всех случаях требующего индивидуальной профилактики. Незаконным мигрантом является не только иностранный гражданин или лицо без гражданства, но и гражданин Российской Федерации.

2. Профилактикой незаконной миграции следует признать систему социальных, правовых, организационных и информационных средств и способов, посредством которых осуществляется обнаружение и ликвидация причин, порождающих незаконную миграцию, и условий, способствующих или облегчающих ее появление, а также повышение уровня правовой грамотности, развитие правосознания и воспитательное воздействие на мигрантов. Предупреждение незаконной миграции является специальной деятельностью уполномоченных субъектов профилактики в определенных административно-процессуальных формах по применению форм профилактики незаконной миграции.

3. Предлагается обширная система форм профилактики незаконной миграции, которая нуждается в нормативно-правовой регламентации в рамках будущей кодификации российского миграционного законодательства. При этом эффективная реализация приведенных форм профилактики незаконной миграции возможна лишь при расширении использования цифровых технологий, в центре которых лежит ЦПМ.

4. Значимое место в системе форм профилактики незаконной миграции занимает мониторинг. Расширение применения цифровых технологий в сфере миграции значительно увеличивает управленческие возможности реализации данной функции публичного управления по трем основным направлениям:

1) мониторинг причин и факторов, влияющих на миграционные процессы;

2) антикоррупционный мониторинг правоприменительной практики в сфере миграции;

3) мониторинг численности и структуры основных миграционных потоков и их разновидностей.

4.2. Административно-правовое регулирование предупреждения и пресечения нарушений российского миграционного законодательства с использованием цифровых технологий

Современное состояние предупреждения, выявления и пресечения незаконной миграции в Российской Федерации можно с определенной долей условности определить как традиционалистический подход, сформированный в большинстве стран современного мира. Данный подход можно признать как властно-принудительный (карательный) подход к противодействию незаконной миграции, в рамках которого практически отсутствует либо является незначительной профилактическая направленность указанного противодействия. При всей развитости системы мер предупреждения и пресечения незаконной миграции, закрепленных в Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в редакции от 25 декабря 2023 г.) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹ и Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 95-ФЗ (в редакции от 17 февраля 2023 г.) и основанных на традиционном административно-правовом механизме принуждения незаконных мигрантов, следует признать, что она складывается: 1) из общих (применяемых как в отношении граждан Российской Федерации, так и иностранных граждан и (лиц без гражданства) мер административного принуждения, не связанных с реализацией юридической ответственности (мер административного пресечения, мер административного предупреждения, мер административно-процессуального обеспечения, мер административного восстановления и мер специального административного принуждения); 2) мер административного наказания, возлагаемых как на граждан Российской Федерации, так и иностранных граждан и лиц без гражданства при привлечении к административной ответственности; 3) специальных мер административного принуждения, применяемых исключительно к мигрантам (административное выдворение, депортация, реадмиссия, содержание в специальном учреждении). Кроме этого, следует констатировать тот факт, что меры административного предупреждения и пресечения незаконной миграции весьма широко иссле-

¹ Собр. законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

дованы в современной отечественной административно-правовой науке¹. В целом можно признать и вполне удовлетворительную административную практику, сложившуюся в результате применения указанных мер административного принуждения к мигрантам.

Однако следует отметить, что указанных мер противодействия незаконной миграции недостаточно, требуется дальнейшее реформирование административно-правового регулирования противодействия незаконной миграции. Это реформирование видится нам в активном внедрении цифровых технологий в указанный нами административно-правовой механизм. Потребность в совершенствовании российского миграционного законодательства в части борьбы с незаконной миграцией обусловлена теми социальными и криминогенными факторами, которые имеют место в настоящее время в Российской Федерации, активизацией общественного мнения о необходимости наведения порядка в миграционной сфере и возрастанием угроз национальной безопасности Российской Федерации в сфере миграции.

В результате активной дискуссии о путях реформирования российского миграционного законодательства Государственная Дума Федерального Собрания РФ 23 июля 2024 г. приняла в третьем чтении и передала на утверждение в Совет Федерации Федерального Собрания РФ проект федерального закона № 614967-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в целях повышения эффективности федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции)»² и проект федерального закона № 615003-8 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части наделения органов

¹ См.: Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005; Мишунина А.А. Административная ответственность за нарушение режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2004; Горбунов В.Ю. Административно-правовые основы деятельности органов внутренних дел по обеспечению режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: по материалам Дальневосточного федерального округа: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2005; Аскеров М.С. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006; Гапон Ю.П. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2014; Зубова Е.Г. Меры административного принуждения, применяемые на деликтной основе к иностранным гражданам и лицам без гражданства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2017; Жеребцов А.Н. Очерки истории науки российского административного права: учеб. пособие. М.: Проспект, 2021; и др.

² URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/614967-8> (дата обращения: 20.07.2024).

внутренних дел (полиции) полномочиями по принятию решений об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства)»¹. Эти два документа, которые, как нам представляется, в ближайшее время приобретут форму федерального закона и вступят в законную силу, формируют следующие основные концептуальные подходы противодействия незаконной миграции: во-первых, активное формирование и расширение применения цифровых технологий противодействия незаконной миграции; во-вторых, формирование новых видов мер административного принуждения, применяемых к незаконным мигрантам; в-третьих, нормативно-правовое закрепление специфического административно-правового механизма противодействия незаконной миграции посредством введения в законодательство режима высылки мигрантов.

Формирование новых видов мер административного принуждения, применяемых к незаконным мигрантам в настоящее время, планируется осуществлять посредством применения цифровых технологий. В основе формирующегося административно-правового механизма противодействия незаконной миграции будет лежать режим высылки, под которым понимается *вид административно-правового режима*, применяемого на основании федерального закона в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства, находящихся в Российской Федерации, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации, в целях обеспечения их выезда из Российской Федерации или приобретения законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации, предусматривающего установление в отношении таких лиц ограничений отдельных прав и свобод, применение мер федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции. В содержание административно-правового режима высылки законодатель предполагает включить следующие положения:

1) административно-правовой режим высылки применяется персонально к конкретному мигранту со дня его включения в реестр контролируемых лиц, который ведется в порядке, установленном федеральным законодательством;

2) учет иностранных граждан, находящихся в Российской Федерации и не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации, осуществляется путем внесения сведений о них, в том числе персональных данных, в реестр контролируе-

¹ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/615003-8> (дата обращения: 20.07.2024).

мых лиц и определения оснований для включения сведений о мигранте в реестр и их объеме, а также основания для исключения мигранта из указанного реестра;

3) определяется система мер административного принуждения, применяемых к мигрантам, включенным в реестр контролируемых лиц, а именно: включение в реестр контролируемых лиц; ограничение отдельных прав и свобод контролируемого лица в объеме, определенном федеральным законом; установление места нахождения контролируемого лица; доставление контролируемого лица; задержание контролируемого лица; помещение контролируемого лица в специальное учреждение; проверка документов, удостоверяющих личность контролируемого лица (идентификация), и иных документов, представляемых в отношении такого лица; установление личности контролируемого лица; проведение обязательной государственной дактилоскопической регистрации и фотографирования контролируемого лица; согласование маршрута следования контролируемого лица до пункта пропуска через Государственную границу РФ; наблюдение за соблюдением контролируемым лицом установленных ограничений и вынесенных предписаний, за выполнением возложенных на контролируемое лицо обязанностей, совершаемыми контролируемым лицом действиями;

4) закрепляется правовой статус (права и обязанности) должностных лиц органов внутренних дел при осуществлении ими федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции за нахождением в Российской Федерации контролируемых лиц, т. е. определяется правовой статус субъекта административно-правового режима высылки.

Сформированный в рамках принятого проекта федерального закона № 614967-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в целях повышения эффективности федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции)» административно-правовой механизм противодействия незаконной миграции посредством законодательного закрепления административно-правового режима высылки требует внедрения в данный механизм следующих цифровых технологий:

единой информационной системы в сфере миграции для ведения реестра контролируемых лиц;

электронного документа мигранта (ID-документа мигранта) для проверки документов, удостоверяющих личность контролируемого лица (идентификация), и иных документов, представляемых в

отношении такого лица; установления личности контролируемого лица; проведения обязательной государственной дактилоскопической регистрации и фотографирования контролируемого лица;

единой информационной системы в сфере миграции, единого портала предоставления государственных и муниципальных услуг для реализации установленных федеральным законодательством ограничительных мер в отношении мигранта;

цифровой технологии, позволяющей определять геолокацию мигранта с использованием ID-документа мигранта, его аккаунта в сети Интернет, по номеру телефона для установления места нахождения контролируемого лица в случаях отсутствия сведений о местонахождении контролируемого лица и (или) неисполнения контролируемым лицом обязанностей;

государственной информационной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел для идентификации контролируемого лица и проверки достоверности сведений, содержащихся в иных документах, представляемых в отношении контролируемого лица;

ID-документа мигранта для осуществления обязательной дактилоскопической регистрации и фотографирования мигранта;

цифровых технологий и иных технических средств, обеспечивающих дистанционный контроль за перемещением контролируемого лица и соблюдением им согласованного маршрута следования для убытия с территории Российской Федерации;

государственной информационной системы федеральных органов исполнительной власти для осуществления межведомственного взаимодействия для реализации административно-правового режима высылки;

официального сайта оператора реестра контролируемых лиц в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для размещения информации о наличии (об отсутствии) сведений об иностранном гражданине в реестре контролируемых лиц;

цифровых технологий, позволяющих использовать данные мобильных устройств и геолокации, платежных систем, работающих в автоматическом режиме специальных технических средств распознавания лиц;

адреса электронной почты, где в личном кабинете контролируемого лица на едином портале государственных и муниципальных услуг будет размещаться предписание о явке контролируемого лица

к уполномоченному должностному лицу органа внутренних дел или иная информация для контролируемого лица, в том числе о его правах и обязанностях.

Анализ принятого Государственной Думой Федерального Собрания РФ проекта федерального закона № 614967-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в целях повышения эффективности федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции») показывает нам, что для целей эффективного противодействия незаконной миграции предлагается не только совершенствование административно-правового механизма противодействия незаконной миграции, но и внедрение обширного арсенала цифровых технологий реализации данного механизма, что будет осуществляться на подзаконном уровне Правительством РФ и МВД России.

Положения принятого Государственной Думой Федерального Собрания РФ проекта федерального закона № 614967-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в целях повышения эффективности федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции») предусматривают внесение отдельных изменений в Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»¹. Так, в ч. 1 ст. 12 указанного федерального закона предполагается внести п. 12.1, а именно обязанность полиции следующего содержания: «устанавливать местонахождение иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся в Российской Федерации, в отношении которых на основании статьи 9.1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” применяется режим высылки». Фактически данная юридическая обязанность полиции требует формирования такого административно-правового института, как административный розыск лиц.

Перманентно развивающийся процесс реформирования российского миграционного законодательства всегда был направлен на борьбу с незаконной миграцией. Причем этот процесс имел тенденции, связанные как со становлением репрессивно-пресекающего административно-правового механизма, так и формированием регулятивных, прозрачных административно-правовых механизмов внешней, внешней трудовой и вынужденной миграции населения. В настоящее время актуализируется

¹ Собр. законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

потребность формирования профилактических и предупредительных мер, преследующих цель общей (в отношении потока незаконной миграции) и индивидуальной (в отношении незаконного мигранта) превенции данных негативных социально-экономических и политико-правовых явлений¹, необходимость расширения использования цифровых технологий в вопросе идентификации и аутентификации мигрантов². Кроме этого, современное состояние миграционных процессов (возникающие в связи с этим международные и национальные миграционные кризисы, иногда даже угрожающие существованию человечества) нуждается в дальнейшем формировании административно-правовых механизмов эффективного упорядочения отношений в сфере территориальной мобильности людей. В данном контексте значимую роль играет формирование в системе мер предупреждения незаконной миграции такой ее разновидности, как миграционный розыск иностранных граждан (лиц без гражданства). Отмеченная Президентом РФ в перечне поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики на 2019–2025 годы потребность формирования института миграционного розыска обусловлена необходимостью совершенствования специальных механизмов и институтов обеспечения безопасности и правопорядка в сфере миграции населения. Между тем в настоящее время как в зарубежной, так и российской юридической науке практически отсутствует научно-теоретическая разработка сущности миграционного розыска, не определены место данного института в структуре миграционного права и российского миграционного законодательства, его содержание и административно-правовое регулирование³. Актуальность изучения миграционного розыска обусловлена также поставленной в законодательстве об оперативно-розыскной дея-

¹ См.: Di Filippo M. Irregular migration across the mediterranean // Sea: problematic issues concerning the international rules on safeguard of life at sea, Oct. 1, 2013. URL: <https://ssrn.com/abstract=2506319> (дата обращения: 23.07.2024); Minteh, Binneh S. The european migration crisis (2011–2015) // A Crisis of Failed and Fragile States, Apr. 7, 2016. DOI: 10.2139/ssrn.2830675.

² См.: Li Hou, Wanggen Wan, Jenq-Neng Hwang et al. Human tracking over camera networks: a review // EURASIP Journal on Advances in Signal Processing. 2017; Favarel-Garrigues G., Tanner S., Trottier D. Introducing digital vigilantism // Global crime 2020. № 21(3-4). P.189–195.

³ См.: Kalpouzos I. International criminal law and the violence against migrants // German law journal. 2020. № 21(3). P. 571–597. DOI: 10.1017/glj.2020.24; Mancini M. Italy's new migration control policy: stemming the flow of migrants from Libya Without Regard for their human rights // Italian yearbook of international law. 2017. Vol. 27. P. 259–281. URL: <https://ssrn.com/abstract=3287078> (дата обращения: 23.07.2024).

тельности задачей осуществления розыска лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания, а также без вести пропавших лиц. Все это требует формирования научно обоснованного подхода к формированию в механизме административно-правового противодействия незаконной миграции такого направления, как миграционный розыск иностранных граждан (лиц без гражданства) в качестве незаконных мигрантов.

Миграционный розыск незаконных мигрантов представляет собой самостоятельный вид специальной деятельности уполномоченных правоохранительных органов по установлению места нахождения лица. Теория розыска первоначально формировалась в рамках криминалистической науки, затем получила самостоятельное значение в рамках теории оперативно-розыскной деятельности и лишь в 70-е гг. XX в. впервые нашла свое нормативно-правовое обеспечение¹. Содержательный научный анализ существующих научных подходов к определению сущности розыска позволяет, на наш взгляд, признать наиболее убедительной точку зрения о том, что розыск является комплексом «организационно-управленческих мер, применяемых руководителями органов внутренних дел, их оперативными подразделениями и сотрудниками этих подразделений в целях своевременного установления местонахождения разыскиваемых лиц, установления личности лиц, которые по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не могут сообщить сведения о себе»². Не акцентируя внимание на специфику розыска лиц, совершивших преступления, следует отметить, что розыск незаконных мигрантов как административно-правовой розыск вполне имеет право на существование, поскольку преследует цели общей и индивидуальной профилактики незаконной миграции в Российской Федерации³. Формирование административного миграционного розыска для решения задач по применению мер административной ответственности и иных мер

¹ См.: Парфенов А.В. Теоретические проблемы совершенствования розыскной и идентификационной деятельности // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 1(57). С. 201. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=44906548> (дата обращения: 23.07.2024).

² Парфенов А.В., Павличенко Н.В., Лапунова Ю.А., Шуплецов А.Ф. Гносеологическая природа розыскной и идентификационной деятельности // Всероссийский криминологический журнал. 2019. № 2. С. 247.

³ Жеребцов А.Н. Проблемы административно-правового обеспечения профилактики незаконной миграции в Российской Федерации // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: материалы Междунар. науч.-практ. конф. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2021. С. 333–342.

административного принуждения, является объективно необходимым видом организационно-управленческой административной деятельности уполномоченных субъектов по установлению места нахождения незаконного мигранта.

В сущности, розыск, осуществляемый уполномоченными органами и должностными лицами государства (назовем его публичный розыск), выступает в качестве познавательной (гносеологической) мыслительной деятельности, заключающейся в управленческо-организационном, информационном и правовом обеспечении получения сведений о тех событиях окружающей действительности, которые имеют значение и вызывают интерес для решения задач правоприменения и достижения целей розыска. И хотя публичный розыск осуществляется в рамках определенных управленческо-организационных, информационных и правовых требований, все же сущностными в розыске являются факторы, присущие любой познавательной деятельности человека и выражающиеся в гносеологических закономерностях исследования окружающей природной и социальной среды функционирования субъекта и объекта публичного розыска¹. Все эти сущностные аспекты характерны и для миграционного розыска как вида публичного административного розыска незаконных мигрантов.

Миграционный розыск предлагается осуществлять с целью определения места нахождения иностранного гражданина (лица без гражданства), нарушившего российское миграционное законодательство, а также уклоняющегося от выезда из Российской Федерации при отсутствии законных оснований для его нахождения в стране. Например, в соответствии с ч. 4 ст. 5 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 (в редакции от 1 июля 2021 г.) «О беженцах» лицо, которому отказано в рассмотрении ходатайства о признании его беженцем по существу, обязано по предложению территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел покинуть территорию Российской Федерации совместно с членами семьи в месячный срок со дня получения уведомления об отказе. Миграционным законодательством устанавливаются и множество других случаев, когда мигрант незаконно находится на территории страны, но субъектом административного правонарушения в сфере

¹ Буряков Е.В. О теории розыска // Особенности оперативно-розыскной деятельности ОВД в свете изменяющегося законодательства: материалы науч.-практ. конф. и круглых столов. Орел: ОЮИ МВД России, 2019. С. 23–30. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=42696508> (дата обращения: 23.07.2024).

миграции не является. Конечной целью миграционного розыска является пресечение незаконного пребывания (проживания) иностранного гражданина на территории Российской Федерации, которое решает задачи общей и индивидуальной профилактики незаконной миграции. В связи с этим миграционный розыск выступает в качестве административно-пресекающей меры административного принуждения и административно-правовым, организационным и информационным средством профилактики незаконной миграции и применяется в отношении физических лиц, а именно внешних иммигрантов, внешних трудовых иммигрантов, вынужденных иммигрантов, совершивших нарушение миграционного законодательства или не исполнивших обязанности покинуть территорию Российской Федерации в добровольном порядке при отсутствии законных оснований их пребывания (проживания) в стране.

Образование административно-правового института миграционного розыска незаконного мигранта требует формирования нормативно определенной системы органов исполнительной власти и их уполномоченных должностных лиц, законных оснований и полномочий по определению места нахождения незаконного мигранта, нарушившего миграционное законодательство и уклоняющегося от добровольного выезда из Российской Федерации, а также определения конкретных мер, применяемых в ходе розыска и процессуального порядка его осуществления. В рамках предлагаемого МВД России проекта федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства»¹ административно-правовые нормы, образующие институт миграционного розыска, уместно разместить в разделе VII «Обеспечение безопасности и правопорядка в сфере миграции» и гл. 20 «Меры профилактического характера». В ст. 110 приведенного проекта закона содержатся отдельные положения, касающиеся миграционного розыска: во-первых, миграционный розыск производится в отношении иностранного гражданина (лица без гражданства), которому установлен режим контролируемого пребывания; во-вторых, он осуществляется территориальным органом МВД России в случаях неисполнения иностранцем возложенных на него обязанностей в рамках административно-правового режима контролируемого пребывания.

¹ Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства: проект федер. закона. URL: <https://regulation.gov.ru> (дата обращения: 29.07.2024).

В анализируемом проекте закона определяется круг субъектов, уполномоченных осуществлять миграционный розыск в рамках обязанностей, возложенных на них административным регламентом, которыми являются должностные лица территориальных подразделений по вопросам миграции. Выступая в качестве специальной административно-предупредительной (профилактической) и пресекающей меры административного принуждения, миграционный розыск подразумевает применение специальных мер, которые, по нашему мнению, и должны ограничивать круг субъектов, наделенных полномочиями по его осуществлению. При этом применение данной меры административного принуждения сотрудниками территориальных подразделений МВД России по вопросам миграции не лишает права иных сотрудников полиции, например участковых уполномоченных полиции, выявлять незаконных мигрантов на территории Российской Федерации.

Значимым вопросом административно-правового регулирования миграционного розыска являются законные основания его применения. В ч. 1 ст. 110 проекта федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» таким основанием выступает установление в отношении иностранца административного режима контролируемого пребывания (в настоящее время заменен на реестр контролируемых лиц). При этом в ч. 2 ст. 107 приведенного проекта закона определены основания для включения иностранца в реестр контролируемых лиц, если он не имеет или утратил законные основания для нахождения на территории Российской Федерации, т. е. является незаконным мигрантом. В связи с этим не совсем понятно, возможно ли осуществление миграционного розыска в отношении незаконного мигранта, который по тем или иным причинам не включен в данный реестр, например в случае истечения срока законного краткосрочного или долгосрочного пребывания на территории Российской Федерации. Представляется уместным признать, что миграционный розыск может быть применен не только к лицам, в отношении которых действует режим высылки, но и к любому иному незаконному мигранту.

Миграционный розыск должен проводиться в случае обнаружения незаконного мигранта на основе анализа баз данных информационных систем, составляющих информационно-технологическую и коммуникационную инфраструктуру в сфере миграции населения. По мнению разработчиков проекта федерального закона «Об условиях

въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства», при осуществлении миграционного розыска уполномоченные должностные лица территориального органа МВД России в сфере миграции наделяются полномочиями по применению следующих административно-правовых и организационных мер: а) проверки с использованием информационных систем; б) выезды в возможные места пребывания незаконного мигранта; в) проверки с использованием информационно-цифровых технологий, а именно мобильных устройств и геолокации, платежных систем, работающих в автоматическом режиме специальных технических средств распознавания лиц, а также средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи. Представляется, что данные меры миграционного розыска вполне уместны. Между тем применение информационно-коммуникативных технологий для розыска незаконных мигрантов будет более эффективным при условии формирования законодательной регламентации ЦПМ. Кроме этого, для эффективного осуществления миграционного розыска незаконных мигрантов может быть использован единый документ, удостоверяющий личность мигранта на территории Российской Федерации, с электронным носителем информации, который позволял бы оперативно осуществлять поиск незаконных мигрантов с использованием информационных технологий геолокации¹. Особенно это актуально, на наш взгляд, для мигрантов, въезжающих в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы. В связи с этим единый документ, удостоверяющий личность мигранта, мог бы стать заменой действующей миграционной карты.

Миграционный розыск будет эффективным при применении механизма идентификации мигрантов. Проблемы их идентификации стали актуальными достаточно давно, но реально решаться начали лишь с принятием Федерального закона от 14 июля 2022 г. № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»². Этот законодательный акт обязывает проводить государственную дактилоскопическую регистрацию и фотографирование мигрантов. Кроме этого, при наличии

¹ Одинцова С.В. Комплексные преобразования в сфере противодействия незаконной миграции с применением инновационных решений // Вестник Пермского университета. 2011. № 4(14). С. 160 – 168. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=17291595> (дата обращения: 23.07.2024).

² Собр. законодательства РФ. 2022. № 29, ч. 3. Ст. 5324.

технической возможности у миграционного органа мигранту может быть выдан ID-документ с электронным носителем информации для хранения биометрических персональных данных владельца (п. 13 ст. 5 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»). При этом процедуры идентификации и аутентификации, предусмотренные Федеральным законом от 29 декабря 2022 г. № 572-ФЗ «Об осуществлении идентификации и (или) аутентификации физических лиц с использованием биометрических персональных данных, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»¹, не распространяются на государственные миграционные и регистрационные учеты. Таким образом, можно признать, что в настоящее время в рамках действующего российского миграционного законодательства реализуются лишь процедуры идентификации мигрантов. Административные процедуры аутентификации в отношении мигрантов не осуществляются. Хочется также отметить, что идентификация и аутентификация мигрантов будет эффективна лишь при комплексном применении этих процедур.

Внедрение в процессы публичного управления миграционными процессами цифровых технологий (цифрового профиля, электронного документа, аккаунта мигранта в единой информационной платформе в сфере миграции и др.) идентификации и аутентификации мигрантов выступает важным средством осуществления федерального государственного миграционного надзора, предупреждения и пресечения незаконной миграции как миграционного потока, а также миграционного розыска². Аутентификация – процедура установления подлинности чего-либо. В сфере миграции аутентификация – установление подлинности документов, принадлежащих мигранту, оснований пребывания его на территории государства или убытия с данной территории. Это особенно актуально в связи с участвовавшими случаями смены мигрантами идентификационных данных с целью избежать запрета на въезд и пребывание в Российской Федерации и осуществления ими незаконной трудовой деятельности. В связи с этим внедрение в про-

¹ Собр. законодательства РФ. 2023. № 1, ч. 1. Ст. 19.

² См.: Zherezov A.N., Denisenko V.V., Mayorov V.I., Trufanov M.E. Migration search for foreign citizens: problems of administrative-legal regulation // The Vth Khmyrovsky criminalistics readings: proc. of the conf. Vth Khmyrovsky criminalistic reading, Dec. 17, 2021. 2021. P. 138–143.

цесс публичного управления миграционными процессами цифровых технологий аутентификации мигрантов нуждается в административно-правовой регламентации на уровне федерального законодательства.

Предложенная концепция административно-правового регулирования применения цифровых технологий в сфере публичного управления миграционными процессами требует дальнейшего специального исследования. Однако необходимо указать на то, что данный административно-правовой механизм является объективным и направленным на совершенствование и повышение эффективности реализации целевых установок государственной миграционной политики Российской Федерации.

В завершение следует отметить, что ключевым административно-процессуальным аспектом осуществления миграционного розыска незаконного мигранта должно, на наш взгляд, стать вынесение постановления об осуществлении миграционного розыска, так как он является мерой административного предупреждения и пресечения. При этом следует признать необходимым включение данного постановления в перечень актов, принятие которых возбуждает производство по делу об административном правонарушении и проведении административного расследования.

Подводя итог, следует отметить следующие выводы и предложения, направленные на дальнейшее совершенствование противодействия незаконной миграции.

1. Современное состояние административно-правового регулирования противодействия незаконной миграции при всей своей актуальности в настоящее время вполне может быть признано удовлетворительным. Однако научно-технический прогресс требует дальнейшего совершенствования данной деятельности ее интенсификации. В связи с этим внедрение и расширение применения цифровых технологий в деятельность по противодействию незаконной миграции требует дальнейшего совершенствования административно-правового механизма такого противодействия.

Для совершенствования и развития указанного механизма в настоящее время формируются следующие основные концептуальные подходы противодействия незаконной миграции: во-первых, активное формирование и расширение применения цифровых технологий противодействия незаконной миграции; во-вторых, формирование новых видов мер административного принуждения, применяемых к незаконным мигрантам; в-третьих, нормативно-правовое закрепление специфического административно-правового механизма противодействия

незаконной миграции посредством введения в законодательство режима высылки мигрантов.

2. Формируемый в настоящее время административно-правовой механизм противодействия незаконной миграции посредством законодательного закрепления административно-правового режима высылки требует внедрения и нормативно-правового закрепления вышеуказанных цифровых технологий.

3. Происходящая реформа административно-правового механизма противодействия незаконной миграции и принимаемые в связи с этим нормативно-правовые акты создают нормативные предпосылки для внедрения в практику противодействия незаконной миграции миграционного розыска незаконных мигрантов. Миграционный розыск следует понимать как вид организационно-управленческой административной деятельности уполномоченных субъектов по установлению места нахождения незаконного мигранта и решения задач по применению мер административной ответственности и иных мер административного принуждения. Сущность миграционного розыска заключается в познавательной (гносеологической) мыслительной деятельности, выражающейся в управленческо-организационном, информационном и правовом обеспечении получения сведений о тех событиях окружающей действительности, которые имеют значение и вызывают интерес для решения задач правоприменения и достижения целей розыска. Целью данного вида розыска выступает пресечение незаконного пребывания (проживания) иностранного гражданина на территории Российской Федерации, которое решает задачи общей и индивидуальной профилактики незаконной миграции. Создание в рамках проходящей реформы российского миграционного законодательства данной меры административного предупреждения и пресечения требует формирования с учетом миграционного права как подотрасли административного права России института миграционного розыска и обеспечения его законодательной регламентации, основы которой предлагаются в настоящей работе. Кроме этого, в результате проведенного нами исследования предлагается ввести в научный оборот особый вид публичного розыска лица – *миграционный розыск незаконного мигранта*.

4.3. Использование цифровых технологий в производстве по делам об административных правонарушениях российского миграционного законодательства

В 2020 г. Министерством юстиции РФ во исполнение поручения Правительства РФ был разработан и представлен на обсуждение проект процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹, который должен был стать новой вехой в развитии административно-процессуального законодательства. Однако в ходе обсуждения данного документа было признано, что он серьезно противоречит основам доктринально сформированной концепции российского административного процесса. Это в конечном счете не позволило указанному проекту получить дальнейшее продвижение и подтверждение законодательной властью, он не получил форму федерального закона². В.М. Манохин справедливо делил все административно-процессуальные нормы на два основных вида: административно-процессуальные нормы, обеспечивающие порядок реализации норм о государственном управлении, внутриорганизационной деятельности по реализации управленческих функций, и административно-процессуальные нормы, обеспечивающие реализацию норм об административных правонарушениях³. Повышение эффективности реализации норм об административной ответственности невозможно без реформирования и совершенствования норм административно-процессуального права. Это актуально и для реализации норм об административной ответственности за нарушение российского миграционного законодательства. Это будет влечь повышение уровня общей и частной превенции административной деликтности в сфере миграционно-правовых отношений.

Потребность совершенствования административно-процессуального механизма привлечения незаконных мигрантов к административной ответственности обусловлена объективной необходимостью обеспечения национальной безопасности в сфере миграции, формирования правопорядка в рассматриваемой сфере общественных отношений. Происходящий в настоящее время процесс активного внедрения

¹ URL: <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=102945> (дата обращения: 23.07.2024).

² См.: Кротов К.С. О перспективах развития процессуального законодательства об административных правонарушениях в свете наследия профессора Василия Михайловича Манохина // Правовая политика и правовая жизнь. 2023. № 4. С. 47–54.

³ См.: Манохин В.М. Российское административное право: учеб. пособие. Саратов: Изд-во Саратовской государственной юридической академии, 2000. С. 36.

цифровых технологий в административно-правовой механизм противодействия незаконной миграции требует совершенствования административно-процессуального механизма обеспечения этой деятельности. Первые шаги такого совершенствования имеют место в настоящее время в рамках принятого Государственной Думой Федерального Собрания РФ проекта федерального закона № 615003-8 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части наделения органов внутренних дел (полиции) полномочиями по принятию решений об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства)»¹. Ключевым в данном проекте является положение, содержащееся в ч. 2 ст. 3.10 КоАП РФ: «Административное выдворение за пределы Российской Федерации как мера административного наказания устанавливается в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства и назначается судьей, а также *должностными лицами, указанными в пунктах 1, 2, 10 и 11 части 2 статьи 23.3 и части 2 статьи 23.10 настоящего Кодекса*» (выделено нами – А.Ж.). Иными словами, данные законодательные положения наделяют правом должностных лиц полиции, органов государственной безопасности по наложению такой меры административного наказания, как административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации, чего нельзя делать в действующей редакции КоАП РФ. Кроме этого, административное наказание в виде административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации применяется не только за нарушение норм российского миграционного законодательства, но и за иные виды административных правонарушений, например ч. 2 ст. 6.8, ч. 2 ст. 6.9, ч. 2 ст. 6.13 КоАП РФ.

В настоящее время в КоАП РФ закреплены три формы производства по делам об административных правонарушениях – обычное, упрощенное и усложненное. В зависимости от формы производства по делу об административном правонарушении количество стадий различно. При *обычной форме* производства по делу об административном правонарушении миграционного законодательства выделяются стадии:

- 1) возбуждения дела об административном правонарушении;
- 2) рассмотрения и принятия решения по делу об административном правонарушении;

¹ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/615003-8> (дата обращения: 23.07.2024).

3) исполнения постановления по делу об административном правонарушении;

4) обжалования и пересмотра дела об административном правонарушении.

При *упрощенной форме* производства по делу об административном правонарушении выделяются стадии:

1) возбуждения и рассмотрения дела об административном правонарушении;

2) исполнения постановления по делу об административном правонарушении;

3) обжалования и пересмотра дела об административном правонарушении.

При *усложненной форме* производства по делу об административном правонарушении выделяются следующие стадии:

1) возбуждения дела об административном правонарушении;

2) административного расследования;

3) рассмотрения и принятия решения по делу об административном правонарушении;

4) исполнения постановления по делу об административном правонарушении;

5) обжалования и пересмотра дела об административном правонарушении.

Производство по делам об административных правонарушениях миграционного законодательства может осуществляться во всех трех указанных формах такого административно-юрисдикционного производства.

По *упрощенной форме* производство по делу об административном правонарушении миграционного законодательства может осуществляться в случае совершения физическим лицом административного правонарушения, а уполномоченное на то должностное лицо на месте выявления этого нарушения назначает ему административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа. Представляется уместным применять данную форму производства при выявлении составов административных правонарушений, предусмотренных в ст. 19.15, 19.15.1, 19.15.2 и 19.16 действующего КоАП РФ¹. Однако следует отметить, что введение электронного документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации, и ЦПГ, который может выдаваться лицу с момента рождения, требует

¹ См.: Агапов А.Б. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (расширенный, с использованием материалов судебной практики): в 2 кн. 2-е изд., испр. и доп. М.: Статут, 2004.

деделиктолизацию составов административных правонарушений, предусмотренных ст. 19.15 КоАП РФ; ст. 19.15.1 и 19.15.2 КоАП РФ в части отсутствия регистрации по месту пребывания или нарушения правил регистрации по месту пребывания.

Производство по делу об административном нарушении миграционного законодательства по упрощенной форме имеет следующие особенности: во-первых, может применяться лишь в отношении физического лица – внутреннего (социально-экономического) мигранта; во-вторых, в рамках данной формы может быть применено административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа; в-третьих, лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, может оспаривать наличие события административного правонарушения и (или) назначенное ему административное наказание на первой стадии производства (эта особенность не исключает права обжаловать постановление по делу об административном правонарушении впоследствии).

По *усложненной форме* производства по делам об административных нарушениях миграционного законодательства Российской Федерации в системе стадий этого производства дополнительно выделяется стадия административного расследования правонарушений, посягающих на миграционно-правовые отношения. В рамках данной стадии формируются особенности этой формы производства, которые заключаются в следующем. Во-первых, в соответствии с ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ административное расследование может производиться при выявлении административного правонарушения миграционного законодательства Российской Федерации. Во-вторых, при производстве по делу об административном правонарушении требуется осуществление экспертизы или иных административно-процессуальных действий, требующих значительных временных затрат. В-третьих, в соответствии с ч. 2 ст. 28.7 КоАП РФ решение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования принимается должностным лицом, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении, в виде определения, а прокурором – в виде постановления немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения, посягающего на миграционно-правовые отношения. В-четвертых, в соответствии с ч. 4 ст. 28.7 КоАП РФ административное расследование по делу об административном правонарушении в сфере миграции населения, возбужденному должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, проводится указанным должностным лицом, а по решению руководителя

органа, в производстве которого находится это дело, или его заместителя – другим должностным лицом этого органа, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях. В-пятых, по итогам проведенного административного расследования составляется протокол либо выносится постановление о прекращении дела об административном правонарушении миграционного законодательства (ч. 6 ст. 28.7 КоАП РФ).

В целом производство по делам о нарушении российского миграционного законодательства, независимо от формы такого производства, характеризуется особенностями, которые выражаются в следующих административно-процессуальных положениях.

1. Особенно актуальной является реализация в рамках рассматриваемого вида производства принципа языка, на котором ведется производство по делу об административном правонарушении (ст. 24.2 КоАП РФ). Так, в соответствии с ч. 2 ст. 24.2 КоАП РФ лицам, участвующим в производстве по делу об административном правонарушении и не владеющим языком, на котором ведется производство по делу, должно быть обеспечено право выступать и давать объяснения, заявлять ходатайства и отводы, приносить жалобы на родном языке либо на другом свободно избранном указанными лицами языке общения, а также пользоваться услугами переводчика. Большинство правонарушителей миграционного законодательства Российской Федерации являются иностранными гражданами (лицами без гражданства), которые могут не владеть русским языком как языком производства по делу об административном правонарушении.

2. В соответствии с абз. 2 ч. 3 ст. 25.1 КоАП РФ при рассмотрении дела, влекущего административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина либо лица без гражданства, присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу, является обязательным. При этом актуализируется вопрос установления личности незаконного мигранта посредством идентификации, что делает особенно значимым применение цифровых технологий идентификации, а в отдельных случаях и аутентификации незаконного мигранта.

3. В большинстве дел об административных правонарушениях российского миграционного законодательства участником производства выступает переводчик, административно-правовой статус которого определяется ст. 25.10 КоАП РФ.

4. Вызывает проблемы доказывание по делам об административных правонарушениях российского миграционного законодательства. Практика рассмотрения дел с участием иностранных граждан и

лиц без гражданства указывает на проблему, связанную с отсутствием у иностранного гражданина и лица без гражданства, в отношении которых ведется производство по делу о нарушении миграционных правил, документов, удостоверяющих личность. Поскольку п. 2 ст. 26.1 КоАП РФ предусматривает установление личности лица, привлекаемого к административной ответственности за нарушение миграционных правил, то рассмотрение дела без реализации положений указанной нормы невозможно. При поступлении подобного рода материалов на рассмотрение согласно п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ дело должно быть возвращено лицу, составившему протокол об административном правонарушении. По нашему мнению, рассмотрение дел в случае отсутствия у лиц, привлекаемых к административной ответственности за нарушение миграционных правил, документов, удостоверяющих личность, возможно при предоставлении органами внутренних дел следующих документов: анкеты на иностранного гражданина; справки управления по делам миграции; информации из консульских отделов, справки ГИЦ МВД России и ГИЦ УВД (ГУВД) субъекта Федерации; рапорта сотрудника органов внутренних дел, показаний свидетелей, сведений с места пребывания (в совокупности с иными материалами) и т. п. Эти данные позволяют установить личность иностранного гражданина или лица без гражданства, в отношении которого ведется производство по делу о нарушении миграционного законодательства. И.В. Потапенкова отмечает, что доказательствами, позволяющими установить личность иностранного гражданина (лица без гражданства), привлекаемого к административной ответственности за нарушение миграционного законодательства могут выступать: письменные объяснения иностранного гражданина (лица без гражданства); документ, удостоверяющий личность иностранного гражданина; справка из центральной базы данных учета иностранных граждан с фотографией и печатью, а также дактилоскопическая карта; официальный документ, содержащий сведения о дате въезда иностранного гражданина в Российскую Федерацию (копия миграционной карты, а при ее отсутствии – справка территориального миграционного органа)¹.

Факт постановки иностранного гражданина на миграционный учет организацией-работодателем по месту нахождения организации, исключающий возможность привлечения иностранного гражданина к административной ответственности по ч. 3 ст. 18.8 КоАП РФ за нарушение правил миграционного учета, должен подтверждаться: отрыв-

¹ См.: Потапенкова И.В. Актуальные вопросы производства по делам об административных правонарушениях, субъектами которых являются иностранные граждане и лица без гражданства // Миграционное право. 2016. № 2. С. 19–21.

ным бланком уведомления о прибытии иностранного гражданина в место пребывания с указанием данной организации в качестве принимающей стороны либо официальной справкой территориального миграционного органа, содержащей сведения о дате и адресе, по которому иностранный гражданин был поставлен на миграционный учет, а также сведения о его принимающей стороне; разрешением на работу либо патентом; трудовым или гражданско-правовым договором иностранного гражданина с организацией, выступающей в качестве его принимающей стороны. При этом указанный в договоре вид деятельности иностранного гражданина должен совпадать с видом деятельности, указанным в выданном ему разрешении на работу; отрывной частью бланка уведомления о заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с иностранным работником, направленного его принимающей стороной в территориальном миграционном органе в соответствии с п. 9 ст. 13.1 Федерального закона от 25 июля 2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹. Все это в конечном счете затрудняет производство по рассмотрению данной категории дел об административных правонарушениях, что часто требует осуществления производства по усложненной форме такого производства. Преодоление данных проблем, особенно в части доказывания по делам об административных правонарушениях в сфере миграции, видится нам в расширении применения цифровых технологий.

Для повышения эффективности производства по делам о нарушении российского миграционного законодательства необходимо расширение использования цифровых технологий, которые предлагается нами применять для осуществления публичного управления в сфере миграции. Основой таких технологий является формирование ЦПМ, единой информационной системы в сфере миграции, аккаунта мигранта, электронного документа, удостоверяющего личность и статус иностранного гражданина (лица без гражданства), личного кабинета мигранта, системы идентификации и аутентификации в сфере миграции населения и т. п. Это обстоятельство требует определенной корректировки законодательства о производстве по делам об административных правонарушениях.

В настоящее время в ст. 26.8 КоАП РФ в качестве доказательства выделены специальные технические средства, под которыми понимаются измерительные приборы, утвержденные в установленном порядке в качестве средств измерения, имеющие соответствующие сертификаты

¹ См.: Потапенкова И.В. Указ. соч. С. 20.

и прошедшие метрологическую поверку. Можно ли признать цифровые технологии в качестве специальных технических средств по смыслу ч. 1 ст. 26.8 КоАП РФ или они выступают иным видом доказательств?

Из положений действующих норм гл. 26 КоАП РФ ответить на данный вопрос однозначно невозможно. Во-первых, цифровые технические устройства не во всех случаях используются для измерения тех или иных показателей, они являются средством фиксации определенной имеющей значение для дела информации. Во-вторых, использование цифровых технологий в сфере миграции преследует цель формирования информационных данных, имеющих юридическое значение, их накопления, передачи и использования для принятия публично-управленческого решения по индивидуально-конкретному делу в сфере миграционных правоотношений.

Цифровые технологии в большей степени можно отнести к числу документов как доказательств по делу об административном правонарушении. В соответствии с ч. 2 ст. 26.7 КоАП РФ документами признаются сведения, зафиксированные как в письменной, так и в иной форме. К документам относятся материалы информационных баз и банков данных и иные носители информации. Отдельные эксперты утверждают, что согласно Федеральному закону от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» под документированной информацией следует понимать зафиксированную на материальном носителе путем документирования информация с реквизитами, позволяющими определить такую информацию или в установленных законодательством Российской Федерации случаях ее материальный носитель. Расширение использования цифровых технологий привело к появлению электронных носителей информации. Информация, содержащаяся на электронном носителе информации, понимается как электронный документ – документированная информация, представленная в электронной форме, т. е. в виде, пригодном для восприятия человеком с использованием электронных вычислительных машин, а также для передачи по информационно-телекоммуникационным сетям или обработки в информационных системах¹. Кроме этого, отдельные авторы отмечают, что «источниками получения электронных доказательств могут являться: интернет-сайты, теле-, радиопередачи, аудио-, видеозаписи, фотоизобра-

¹ Амелин Р.В., Бевзюк Е.А., Волков Ю.В. и др. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ (постатейный). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.08.2024).

жения, флэш-носители, компакт-диски, локальные компьютеры или серверы»¹. Приведенная нами информация позволяет утверждать, что информация, содержащаяся на цифровом носителе информации, переданная, например, посредством использования цифровых технологий, должна рассматриваться как документ и доказательство по смыслу ст. 26.7 КоАП РФ. При этом остается открытым вопрос о допустимости такого рода доказательств. И хотя действующее административно-процессуальное юрисдикционное законодательство не устанавливает требования допустимости доказательства, это обстоятельство необходимо компенсировать посредством совершенствования административно-процессуального законодательства. Это обстоятельство требует, на наш взгляд, определенной корректировки нормы ч. 2 ст. 26.2 КоАП РФ: «2. Эти данные устанавливаются протоколом об административном правонарушении, иными протоколами, предусмотренными настоящим Кодексом, объяснениями лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показаниями потерпевшего, свидетелей, заключениями эксперта, иными документами, *включая документами, созданными с использованием цифровых технологий*, а также показаниями специальных технических средств, вещественными доказательствами».

Таким образом, следует отметить, что в процессе внедрения цифровых технологий в сферу публичного управления миграцией населения (ЦПГ, электронного документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации) потребуются деделиктолизация составов административных правонарушений, предусмотренных ст. 19.15 КоАП РФ; ст. 19.15.1 и 19.15.2 КоАП РФ – в части отсутствия регистрации по месту пребывания или нарушения правил регистрации по месту пребывания. Кроме этого, в целях устранения неопределенности в правовом регулировании доказывания с использованием информации, содержащейся на интернет-сайтах, теле-, радиопередачах, аудио-, видеозаписях, фотоизображениях, флэш-носителях, компакт-дисках, локальных компьютерах или серверах, иных цифровых носителях, предлагается корректировка нормы ч. 2 ст. 26.2 КоАП РФ.

¹ Микая А.В. Электронные документы как доказательства по делам об административных правонарушениях в области антимонопольного законодательства // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 5(54). С. 42.

Заключение

Проведенное исследование современных проблем административно-правового регулирования использования цифровых технологий в сфере публичного управления миграционными процессами в Российской Федерации позволяет сформировать научно-теоретические и практические подходы к дальнейшему совершенствованию механизма данного регулирования на фоне обострения миграционной ситуации в Российской Федерации.

Современное состояние внедрения цифровых технологий в процесс публичного управления миграционными процессами основывается на актах стратегического планирования в сфере миграции. Однако происходящие процессы цифровых трансформаций требуют дальнейшего развития их применения в рамках публичного управления миграционными процессами в Российской Федерации и, как следствие, обеспечения их административно-правового регулирования. Этот процесс приобретает особую значимость в контексте происходящих в настоящее время процессов реформирования организации публичного управления миграцией населения и создания в структуре МВД России Службы по вопросам гражданства и регистрации иностранных граждан, в рамках которой будет сформирован Департамент цифрового развития и информационных технологий.

В представленной работе предлагаются и обосновываются пути осуществления правового регулирования цифрового профиля человека, документов, удостоверяющих личность, с электронным носителем информации (ID-документ), регистрационного и миграционного учетов мигрантов, административно-правового обеспечения публичного управления внешней трудовой, вынужденной и интеллектуальной миграцией, проведения мониторинга миграционных процессов, совершенствования процессов идентификации и аутентификации мигрантов при осуществлении федерального государственного миграционного надзора, формирования административно-правового института профилактики незаконной миграции в Российской Федерации, а также предупреждения и пресечения незаконной миграции в Российской Федерации. Все это будет способствовать дальнейшему развитию и совершенствованию как организационной системы публичного управления миграционными процессами, так и нормативно-правового обеспечения их осуществления в Российской Федерации, что в конечном счете положительно отразится на современной российской миграционной системе.

Расширение сфер применения цифровых технологий в публичном управлении миграционными процессами должно основываться на оптимизации административно-правового регулирования миграционных процессов, под которой понимается выбор (дискреция) наиболее целесообразного варианта правового регулирования публичного управления миграцией населения, направленного на достижение стратегических целей государственной миграционной политики Российской Федерации. Оптимизация административно-правового регулирования публичного управления миграционными процессами должна осуществляться посредством формирования научно обоснованной системы миграционно-правовых режимов публичного управления миграционными процессами в Российской Федерации. При этом применение цифровых технологий в рамках административно-правовых режимов публичного управления миграционными процессами позволит определить перспективы дальнейшего развития административно-правового регулирования миграции населения и противодействия незаконной миграции. Это обстоятельство позволяет говорить о потребности совершенствования российского миграционного законодательства посредством его позитивной систематизации и прогрессивного развития, учитывающего объективные процессы трансформации в рамках современной российской миграционной системы.

Литература

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.07.2024).

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 17.02.2023) // Собр. законодательства РФ. 2002. № 1, ч. 1. Ст. 1.

3. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 дек. 2004 г. № 188-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2005. № 1, ч. 1. Ст. 14.

4. О вынужденных переселенцах: закон РФ от 19 февр. 1993 г. № 4530-1 (в ред. от 08.12.2020) // Собр. законодательства РФ. 1995. № 52. Ст. 5110.

5. О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1227.

6. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 68-ФЗ (в ред. от 30.01.2024) // Собр. законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

7. О науке и государственной научно-технической политике: федер. закон от 23 авг. 1996 г. № 127-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.

8. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в ред. от 25.12.2023) // Собр. законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

9. О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: федер. закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ (в ред. от 25.12.2023) // Собр. законодательства РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.

10. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: федер. закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (в ред. от 12.12.2023) // Собр. законодательства РФ. 2006. № 31, ч. 1. Ст. 3448.

11. О персональных данных: федер. закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2006. № 31, ч. 1. Ст. 3451.

12. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»: федер. закон от 27 июля 2010 г. № 227-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4196.

13. О полиции: федер. закон от 7 февр. 2011 г. № 3-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

14. Об образовании в Российской Федерации: федер. закон от 29 дек. 2012 г. № 273-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2012. № 53, ч. 1. Ст. 7598.

15. О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях создания дополнительных благоприятных условий для обучения в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства: федер. закон от 23 июля 2013 г. № 203-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2013. № 30, ч. 1. Ст. 4036.

16. Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: федер. закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2016. № 26, ч. 1. Ст. 3851.

17. О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации: федер. закон от 8 июня 2020 г. № 168-ФЗ (в ред. от 28.12.2022) // Собр. законодательства РФ. 2020. № 24. Ст. 3742.

18. Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации: федер. закон от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ (в ред. от 02.07.2021) // Собр. законодательства РФ. 2020. № 31, ч. 1. Ст. 5017.

19. Об осуществлении идентификации и (или) аутентификации физических лиц с использованием биометрических персональных данных, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации: федер. закон от 29 дек. 2022 г. № 572-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2023. № 1, ч. 1. Ст. 19.

20. Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации: указ Президента РФ от 13 марта 1997 г. № 232 // Собр. законодательства РФ. 1997. № 11. Ст. 1301.

21. О мерах по обеспечению права граждан Российской Федерации на свободный выезд из Российской Федерации: указ Президента РФ от 4 мая 1998 г. № 488 (в ред. от 07.12.2016) // Собр. законодательства РФ. 1998. № 18. Ст. 2021.

22. О паспорте гражданина Российской Федерации, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащем на электронном носителе информации дополнительные биометрические персональные данные его владельца: указ Президента РФ от 29 дек. 2012 г. № 1709 (в ред. от 07.12.2016) // Собр. законодательства РФ. 2012. № 53, ч. 2. Ст. 7861.

23. Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 5 дек. 2016 г. № 646 // Собр. законодательства РФ. 2016. № 50. Ст. 7074.

24. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, утвержденная Указом Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 // Собр. законодательства РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

25. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы, утвержденная Указом Президента РФ от 31 окт. 2018 г. № 622 (в ред. от 12.05.2023) // Собр. законодательства РФ. 2018. № 45. Ст. 6917.

26. О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы: указ Президента РФ от 16 авг. 2021 г. № 478. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/402519978> (дата обращения: 21.07.2024).

27. О Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по вопросам совершенствования государственной миграционной политики: указ Президента РФ от 10 февр. 2022 г. № 48. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.07.2024).

28. О некоторых вопросах приобретения гражданства Российской Федерации: указ Президента РФ от 26 дек. 2022 г. № 951 // Собр. законодательства РФ. 2023. № 1, ч. 1. Ст. 189.

29. О представлении сведений, содержащихся в документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, с использованием информационных технологий: указ Президента РФ от 18 сент. 2023 г. № 695 // Собр. законодательства РФ. 2023. № 39. Ст. 7012.

30. План мероприятий по реализации в 2019–2021 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Феде-

рации на 2019–2025 годы, утвержденный распоряжением от 22 февр. 2019 г. № 265-р. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201902260012> (дата обращения: 04.07.2024).

31. Об определении организации, обеспечивающей развитие цифровых технологий идентификации и аутентификации: указ Президента РФ от 30 сент. 2022 г. № 693 // Собр. законодательства РФ. 2022. № 40. Ст. 6791.

32. Перечень поручений Президента РФ по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/62960> (дата обращения: 16.07.2024).

33. Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713 // Собр. законодательства РФ. 1995. № 30. Ст. 2939.

34. Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 8 июля 1997 г. № 828 (в ред. от 15.07.2021) // Собр. законодательства РФ. 1997. № 28. Ст. 3444.

35. О паспортах граждан Российской Федерации, проживающих на территории государств – участников Содружества Независимых Государств: постановление Правительства РФ от 24 июня 1998 г. № 635 // Собр. законодательства РФ. 1998. № 26. Ст. 3086.

36. Об удостоверении личности военнослужащего Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 12 февр. 2003 г. № 91 (в ред. от 29.12.2016) // Собр. законодательства РФ. 2003. № 7. Ст. 654.

37. Об утверждении образцов и описания бланков паспорта гражданина Российской Федерации, дипломатического паспорта гражданина Российской Федерации и служебного паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронные носители информации: постановление Правительства РФ от 18 нояб. 2005 г. № 687 (в ред. от 07.07.2016) // Собр. законодательства РФ. 2005. № 48. Ст. 5037.

38. О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: поста-

новление Правительства РФ от 15 янв. 2007 г. № 9 (в ред. от 25.04.2024) // Собр. законодательства РФ. 2007. № 5. Ст. 653.

39. О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 15 янв. 2007 г. № 9 (в ред. от 28.10.2022) // Собр. законодательства РФ. 2007. № 5. Ст. 653.

40. О государственной информационной системе миграционного учета: постановление Правительства РФ от 14 февр. 2007 г. № 94 (в ред. от 01.11.2022) // Собр. законодательства РФ. 2007. № 8. Ст. 1012.

41. О Положении об удостоверении личности моряка, Положении о мореходной книжке, образце и описании бланка мореходной книжки: постановление Правительства РФ от 18 авг. 2008 г. № 628 (в ред. от 10.07.2020) // Собр. законодательства РФ. 2008. № 34. Ст. 3937.

42. Об утверждении Правил осуществления контроля при пропуске лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через государственную границу Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 20 нояб. 2008 г. № 872 (в ред. от 25.11.2021) // Собр. законодательства РФ. 2008. № 48. Ст. 5620.

43. О порядке использования бланков паспорта гражданина Российской Федерации, дипломатического паспорта гражданина Российской Федерации и служебного паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронные носители информации: постановление Правительства РФ от 19 янв. 2010 г. № 13 // Собр. законодательства РФ. 2010. № 4. Ст. 411.

44. О перечне персональных данных, записываемых на электронные носители информации, содержащиеся в основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, по которым граждане Российской Федерации осуществляют выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию: постановление Правительства РФ от 4 марта 2010 г. № 125 (в ред. от 10.02.2014) // Собр. законодательства РФ. 2010. № 10. Ст. 1103.

45. Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции: постановление Правительства РФ от 13 нояб. 2012 г. № 1162 (в ред. от 24.08.2021) // Собр. законодательства РФ. 2012. № 47. Ст. 6511.

46. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество»: постановление Правитель-

ства РФ от 15 апр. 2014 г. № 313 (в ред. от 25.11.2022) // Собр. законодательства РФ. 2014. № 18, ч. 2. Ст. 2159.

47. О государственной поддержке программ деятельности лидирующих исследовательских центров, реализуемых российскими организациями в целях обеспечения разработки и реализации дорожных карт развития перспективных «сквозных» цифровых технологий: постановление Правительства РФ от 3 мая 2019 г. № 551 (ред. от 19.12.2019) // Собр. законодательства РФ. 2019. № 19. Ст. 2307.

48. Об утверждении перечня технологий, применяемых в рамках экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций: постановление Правительства РФ от 28 окт. 2020 г. № 1750 // Собр. законодательства РФ. 2020. № 44. Ст. 7003.

49. Об утверждении Правил функционирования государственной информационной системы формирования и ведения единого федерального информационного регистра, содержащего сведения о населении Российской Федерации, и установлении иного, отличного от ежедневного и круглосуточного режима функционирования указанной государственной информационной системы: постановление Правительства РФ от 8 июля 2021 г. № 1141 // Собр. законодательства РФ. 2021. № 29. Ст. 5648.

50. О некоторых вопросах изъятия паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, дипломатического паспорта и служебного паспорта: постановление Правительства РФ от 9 дек. 2023 г. № 2090 // Собр. законодательства РФ. 2023. № 51. Ст. 9352.

51. Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца и описания бланка паспорта гражданина Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 23 дек. 2023 г. № 2267 // Собр. законодательства РФ. 2024. № 1. (часть I), Ст. 163.

52. О видах биометрических персональных данных, на которые распространяется действие Федерального закона «Об осуществлении идентификации и (или) аутентификации физических лиц с использованием биометрических персональных данных, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»: постановление Правительства РФ от 1 апр. 2024 г. № 408 // Собр. законодательства РФ. 2024. № 15. Ст. 2042.

53. ГОСТ Р 33.505-2003. Государственный стандарт Российской Федерации. Единый российский страховой фонд документации. Порядок создания страхового фонда документации, являющейся национальным научным, культурным и историческим наследием. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 26.06.2024).

54. Концепция введения в Российской Федерации удостоверения личности гражданина Российской Федерации, оформляемого в виде пластиковой карты с электронным носителем информации, в качестве основного документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 19 сент. 2013 г. № 1699-р (в ред. от 22.05.2018) // Собр. законодательства РФ. 2013. № 39. Ст. 5010.

55. Об утверждении Стратегии развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014 – 2020 годы и на перспективу до 2025 года: распоряжение Правительства РФ от 1 нояб. 2013 г. № 2036-р // Собр. законодательства РФ. 2013. № 46. Ст. 5954.

56. Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации: распоряжение Правительства РФ от 28 июля 2017 г. №1632-р // Собр. законодательства РФ. 2017. № 32. Ст. 5138.

57. О признании утратившим силу распоряжения Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р: распоряжение Правительства РФ от 12 февр. 2019 г. № 195-р // Собр. законодательства РФ. 2019. № 8. Ст. 803.

58. План мероприятий по реализации в 2019–2021 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 22 февр. 2019 г. № 265-р (в ред. от 20.12.2022) // Собр. законодательства РФ. 2019. № 9. Ст. 869.

59. Об утверждении перечня инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих и являющихся основанием для отказа в выдаче либо аннулирования разрешения на временное проживание иностранных граждан и лиц без гражданства, или вида на жительство, или патента, или разрешения на работу в Российской Федерации, а также порядка подтверждения их наличия или отсутствия, а также формы медицинского заключения о наличии (об отсутствии) указанных заболеваний: приказ Минздрава России от 29 июня 2015 г. № 384н // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2015. № 43.

60. Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденный приказом МВД России от 31 дек. 2017 г. № 984. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 17.07.2024).

61. Вопросы деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 13 дек. 2019 г. № 940 (в последней ред.). URL: <https://media.mvd.ru/files/embed/5565633> (дата обращения: 12.07.2024)

62. Об утверждении методик расчета показателей федерального проекта «Цифровые технологии» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»: приказ Минкомсвязи России от 23 апр. 2020 г. № 195. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.07.2024).

63. Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, форм заявления иностранного гражданина или лица без гражданства о регистрации по месту жительства, заявления о снятии иностранного гражданина или лица без гражданства с регистрации по месту жительства, уведомления о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания, отметок о регистрации (снятии с регистрации) иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства, отметок о подтверждении выполнения принимающей стороной и иностранным гражданином или лицом без гражданства действий, необходимых для его постановки на учет по месту пребывания, проставляемых, в том числе, многофункциональным центром предоставления государственных и муниципальных услуг: приказ МВД России от 10 дек. 2020 г. № 856 (в ред. от 16.11.2022). URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 16.07.2024).

64. Об утверждении порядков использования органами государственной власти документов в форме карты с электронным носителем информации, выданных иностранным гражданам или лицам без гражданства, для их идентификации с помощью биометрических персональных данных: приказ МВД России от 28 дек. 2021 г. № 1167. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.07.2024).

65. Проект процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. URL: <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=102945> (дата обращения: 10.08.2023).

66. Проект федерального закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации». URL: <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=124403> (дата обращения: 26.07.2024).

67. Проект федерального закона «О порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/85017-8> (дата обращения: 26.07.2024).

68. Проект № 614967-8 федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в целях повышения эффективности федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции)». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/614967-8> (дата обращения: 20.07.2024).

69. Проект № 615003-8 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части наделения органов внутренних дел (полиции) полномочиями по принятию решений об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства)». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/615003-8> (дата обращения: 20.07.2024).

Судебная практика

1. Решение Верховного Суда РФ от 24 марта 2022 г. № АКПИ22-42. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.07.2024).

2. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 28 нояб. 2022 г. № 5-КГ22-93-К2. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.07.2024).

3. Решение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 6 дек. 2022 г. № АКПИ22-891. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.07.2024).

Монографии и научные статьи

1. Абзбаева Д.С., Низаева С.Р. Биометрический паспорт как современный способ регистрации человека // Криминалистическая

наука без границ: традиции и инновации: материалы Междунар. науч.-практ. конф. СПб., 2024. С. 543–548.

2. Аврутин Ю.Е. Избранные труды. О государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве: вступит. ст. Ю.Н. Старилова. СПб.: Юридический центр, 2017.

3. Андреев А. Электронный паспорт. Основные константы // Электроника: наука, технология, бизнес. 2006. № 8. С. 82–89.

4. Аннаниязова Г.С. Цифровые технологии // Символ науки. 2023. № 10-2. С. 12–15.

5. Беляева Г.С. К вопросу о сущности и системе правовых средств // Административное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 306–312.

6. Бочарова О.С. Биометрический ID-документы с AFID: структура, защита, исследования // Вопросы экспертной практики. 2019. № 51. С. 79–84.

7. Воронина Н.А. Интеллектуальная миграция: зарубежный и российский опыт // Институт государства и права РАН. 2018. Т. 13. № 6. С. 161–165.

8. Галиуллина Д.Р. Биометрические документы: значение в обществе // Социосфера. 2014. № 2. С. 267–272.

9. Горохов Д.Б., Глазкова М.Е. Организация правового мониторинга в системе федеральных органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2008. № 4. С. 20–24.

10. Грипич С.А. Правовые аспекты внедрения цифровых технологий в государственное управление // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 2. С. 47–50.

11. Волеводз А.Г. Удостоверяющие личность документы с биометрическими персональными данными: международные стандарты, иностранный опыт, отечественное правовое регулирование и его проблемы // Ученые записки Санкт-Петербургского имени В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. 2015. № 1(53). С. 85–89.

12. Жарова А.К. Правовое обеспечение цифрового профилирования деятельности человека // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2020. Т. 20. № 2. С. 80–85.

13. Жарова А.К. Вопросы обеспечения безопасности цифрового профиля человека // Юрист. 2020. № 3. С. 55–58.

14. Жеребцов А.Н. Правовое регулирование миграционной политики Российской Федерации. Краснодар: Кубанькино, 2007.

15. Жеребцов А.Н. Кодификация миграционного законодательства как правовая основа формирования миграционной политики Российской Федерации // Российская юстиция. 2008. № 2. С. 13–18.

16. Жеребцов А.Н. Миграционно-правовые режимы: теория и практика административно-правового регулирования. Волгоград: ВИЭСП, 2009.

17. Жеребцов А.Н. Миграционно-правовые режимы: понятие и виды // Современное право. 2008. № 1. С. 79 – 81.

18. Жеребцов А.Н. Содержание миграционно-правовых режимов реализации правовой миграционной политики Российской Федерации // Современное право. 2008. № 3. С. 36–43

19. Жеребцов А.Н., Черных Я.Р. Проблемы целей государственной миграционной политики России и перспективы их законодательного обеспечения // Актуальные проблемы законодательного регулирования миграционных процессов на территории государств-участников СНГ: материалы Междунар. науч.-практ. конф., 25 окт. 2019 г. СПб.: СПбУ МВД России, 2020. С. 46–56.

20. Жеребцов А.Н. Мониторинг как специальная функция государственного управления миграционными потоками // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: материалы Междунар. науч.-практ. конф., 19 июня 2020 г. / редкол.: А.С. Шиенкова, К.Д. Рыдченко, М.Е. Труфанов и др. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2020. С. 84–93.

21. Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Миграционное право в системе административного права Российской Федерации: место и значение // Юридический вестник Кубанского государственного университета. 2020. № 4. С. 81–90.

22. Жеребцов А.Н. О сущности и системе видов миграционных потоков в рамках концепции государственной миграционной политики Российской Федерации // Юридический вестник Кубанского университета. 2021. № 3. С. 52–54.

23. Жеребцов А.Н. Проблемы административно-правового обеспечения профилактики незаконной миграции в Российской Федерации // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: материалы Междунар. науч.-практ. конф. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2021. С. 335–340.

24. Жеребцов А.Н. Очерки истории науки российского административного права: учеб. пособие. М.: Проспект, 2021.

25. Жеребцов А.Н., Горбань А.Е. Целевая концепция государственной миграционной политики Российской Федерации и административно-правовой механизма ее реализации. М.: Проспект, 2022.

26. Жеребцов А.Н. Цифровой профиль мигранта как миграционно-правовой режим управления миграционными процессами в Российской Федерации // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: материалы Междунар. науч.-практ. конф., 16 июня 2022 г. / редкол.: К.Д. Рыдченко, А.А. Поделякин, А.Д. Абрамкин и др. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2022. С. 412–417.

27. Жеребцов А.Н. Внутренняя миграция населения: проблемы содержания и перспективы административно-правового регулирования // Юридический вестник Кубанского университета. 2022. № 3. С. 37–43.

28. Жеребцов А.Н. Институт профилактики незаконной миграции: перспективы становления и развития на современном этапе реализации Концепции государственной миграционной политики России // Общество и право. 2022. № 1(79). С. 76–80.

29. Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Проблемы обязательных требований при осуществлении федерального государственного миграционного надзора // Общество и право. 2022. № 4(82). С. 88–92.

30. Жеребцов А.Н. Влияние цифровой трансформации в сфере миграции на оптимизацию административно-правового регулирования миграционных правоотношений // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: материалы Междунар. науч.-практ. конф., 9 июня 2023 г. / редкол.: К.Д. Рыдченко, А.Г. Белый, А.Д. Абрамкин и др. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2023. С. 101–106.

31. Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Противодействие коррупции в сфере миграции посредством реализации функции мониторинга правоприменительной практики // Российская юстиция. 2023. № 7. С. 76–80.

32. Иванов А.И. Эволюция паспортов и удостоверений личности: замена биометрической органолептики и биометрическую автоматику // Защита информации. 2006. № 2. С. 22–25.

33. Калугин В.Г. Вопросы использования современных цифровых технологий в сфере миграции // Инновационный потенциал развития науки в современном мире: достижения и инновации: сб. науч. ст. по материалам XIII Междунар. науч.-практ. конф. Уфа, 2023. С. 145–153.

34. Канищева Е.М., Беляева Е.С. Цифровые технологии: понятие, виды, преимущества и недостатки // Актуальные проблемы международных отношений в условиях формирования мультиполярного мира: сб. науч. ст. X Междунар. науч.-практ. конф. Курск, 2021. С. 189–192.

35. Кондаков А.М., Костылева А.А. Цифровая идентичность, цифровая самоидентификация, цифровой профиль: постановка проблемы // Вестник РУДН. Серия: Информатизация образования. 2019. Т. 16. № 3. С. 210–214.

36. Конева А.В. Цифровая идентичность: процессы идентификации и репрезентации в сетевой коммуникации // Вестник Ленинградского государственного университета имени А.С. Пушкина. 2018. № 1. С. 50–60.

37. Кротов К.С. О перспективах развития процессуального законодательства об административных правонарушениях в свете наследия профессора Василия Михайловича Манохина // Правовая политика и правовая жизнь. 2023. № 4. С. 47–54.

38. Кузякин Ю.П., Кузякин С.В. Правовое регулирование цифровых технологий в государственном управлении // Административное право и процесс. 2023. № 3. С. 55–58.

39. Леденева В.Ю., Рахмонов А.Х. Риски государственного управления в миграционной сфере в условиях цифровой трансформации // Управление. 2020. Т. 8. № 4. С. 52–55.

40. Лукашенко А.М. Профессиональные компетенции руководителя // Современная конкуренция. 2009. № 6. С. 95–98.

41. Майоров А.Н., Мониторинг в образовании. 3-е изд., испр. и доп. М.: Интеллект-Центр, 2005.

42. Малышев Е.А. Современные проблемы правового регулирования трудовой деятельности иностранных граждан, обучающихся в Российской Федерации // Право и экономика. 2019. № 7. С. 61–65.

43. Мацкевич И.М., Скиба А.П., Рахимджанова Д.С. Стенограмма круглого стола «Современные подходы к формированию национальной политики и профилактике правонарушений в сфере миграции и механизмы реализации» // Союз криминалистов и криминологов. 2022. № 4. С. 130–168

44. Микая А.В. Электронные документы как доказательства по делам об административных правонарушениях в области антимонопольного законодательства // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 5(54). С. 41–45.

45. Мочалов А.Н. Цифровой профиль: основные риски для конституционных прав человека в условиях правовой неопределенности // Lex Russia. 2021. Т. 74. № 9(178). С. 88–101.

46. Муленко Н.В. Проблемы внедрения электронных паспортов в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 10. С. 43–47.

47. Муленко Н.В. Электронный паспорт в России сегодня: от идеи к реализации // Проблемы правоохранительной деятельности. 2023. № 4. С. 35–40.

48. Одинцова С.В. Комплексные преобразования в сфере противодействия незаконной миграции с применением инновационных решений // Вестник Пермского университета. 2011. № 4(14). С. 160–168. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=17291595> (дата обращения: 23.07.2024).

49. Очерedyко В.П., Малышев Е.А. Новые подходы в понимании внешней трудовой миграции: необходимость и значимость // Ленинградский юридический журнал. 2020. № 3(61). С. 109–120.

50. Очерedyко В.П., Малышев Е.А. Внешняя трудовая миграция в современной России: необходимость пересмотра концептуальных основ // Российское правосудие. 2021. № 5. С. 13–21.

51. Парфенов А.В. Теоретические проблемы совершенствования розыскной и идентификационной деятельности // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 1(57). URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=44906548> (дата обращения: 23.07.2024).

52. Парфенов А.В., Павличенко Н.В., Лапунова Ю.А., Шуплецов А.Ф. Гносеологическая природа розыскной и идентификационной деятельности // Всероссийский криминологический журнал. 2019. № 2. С. 245–248.

53. Писаревский Е.Л., Кошкин А.Н., Поветкина Н.А. Актуальные вопросы цифровой трансформации юридической практики в сфере публичного управления // Информационное право. 2020. № 4. С. 9–11.

54. Позднышов А.Н., Непранов Р.Г. Искусственный интеллект и цифровые технологии как факторы формирования нового поколения прав человека и гражданина: теоретико-правовой анализ // Юридический вестник кубанского государственного университета. 2024. № 2(16). С. 42–49.

55. Попова С.М. Цифровизация миграционной сферы в России: состояние и перспективы // Право и политика. 2021. № 9. С. 118–130.

56. Потапенкова И.В. Актуальные вопросы производства по делам об административных правонарушениях, субъектами которых яв-

ляются иностранные граждане и лица без гражданства // Миграционное право. 2016. № 2. С. 19–21.

57. Ранде Ю.П. Социально-экономические причины и последствия интеллектуальной миграции // Актуальные вопросы экономической науки. 2013. № 34. С. 23–27.

58. Сазонова О.А. О цифровом профиле иностранного гражданина сквозь призму формирования информационного общества // Миграционное право. 2021. № 3.

59. Сандугей А.Н. К итогам исследования проблем государственного администрирования в сфере миграции // Научный портал МВД России. 2021. № 2. С. 119–123.

60. Соколов Д.В. Интеллектуальная миграция в Китае, Индии и России: некоторые международные сопоставления // Управление наукой и наукометрией. 2016. № 3. С. 45–63.

61. Ся Чжюань. Понятие и виды цифровых технологий // Актуальные научные исследования в современном мире. 2021. № 10-3(78). С. 139–144.

62. Титушкина Е.Ю., Иванов С.С. К вопросу о понятии «предупреждение преступлений» и его соотношение с «профилактикой правонарушений» // Российский следователь. 2021. № 3. С. 55–57.

63. Тлупова А.В. Рассмотрение подходов к определению понятия правового мониторинга (анализ понятий правового мониторинга) // Право и государство: теория и практика. 2009. № 11(59). С. 11–13.

64. Абдрахманова Г.И., Васильковский С.А., Вишневский К.О. и др. Цифровая трансформация: ожидания и реальность: доклад к XXIII Ясинской (Апрельской) междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества / рук. авт. кол. П.Б. Рудник. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2022.

65. Уэбстер Ф. Теории информационного общества. М.: Аспект Пресс, 2004.

66. Цуркан М.В. Модели цифровой трансформации мониторинга реализации проектов в публичном управлении на региональном уровне // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2019. № 2. С. 78–84.

67. Хабибулин А.Г., Мурсалимов К.Р. Противодействие незаконной миграции: проблемы безопасности и правообразования // Миграционное право. 2022. № 1. С. 30–33.

68. Черданцева А.М. Цифровые технологии в регулировании миграционных процессов в ЕС // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2021. № 11(1). С. 110–115.

69. Шваб К. Четвертая промышленная революция. М.: Эксмо, 2016.
70. Шитова Н.Б. Образовательная миграция в России: концептуальные вопросы правового регулирования // Журнал российского права. 2020. № 7. С. 98–111.
71. Эльтемеров А.А., Эльтемеров О.В., Рыженко Н.Ю. Информационно-коммуникационные технологии и цифровые технологии, разделение понятий // Молодые ученые в решении актуальных проблем безопасности: сб. материалов XII Всерос. науч.-практ. конф. Железнодорожск, 2023. С. 314–315.

Диссертации и авторефераты диссертаций

1. Аскеров М.С. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.
2. Гапон Ю.П. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2014.
3. Горбунов В.Ю. Административно-правовые основы деятельности органов внутренних дел по обеспечению режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: по материалам Дальневосточного федерального округа: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2005.
4. Жеребцов А.Н. Правовое регулирование статуса беженцев и вынужденных переселенцев в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 1999.
5. Зубова Е.Г. Меры административного принуждения, применяемые на деликтной основе к иностранным гражданам и лицам без гражданства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2017.
6. Иванов Е.В. Интеллектуальная миграция в рамках г. Москвы: политологический аспект: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2010.
7. Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005.
8. Мишунина А.А. Административная ответственность за нарушение режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2004.
9. Ульянов Р.В. Развитие отношений интеллектуальной собственности в российской экономике: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Волгоград, 2001.

Учебники, учебные пособия и иные учебные издания

1. Агапов А.Б. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях: расширенный, с использованием материалов судебной практики: в 2 кн. 2-е изд., испр. и доп. М.: Статут, 2004.
2. Алексеев С.С. Теория права. М.: БЕК, 1995.
3. Амелин Р.В., Бевзюк Е.А., Волков Ю.В. и др. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (постатейный). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.08.2024).
4. Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Миграционное право России: учеб. / под науч. ред. А.Н. Жеребцова. М.: Юрайт, 2019.
5. Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Административная ответственность в миграционном праве Российской Федерации: материальные и процессуальные аспекты: науч.-практ. пособие. М.: Юстицинформ, 2019.
6. Катаева О.В., Муленко Н.В., Столярова З.Н. и др. Формирование и использование информационных ресурсов МВД России в сфере миграции: учеб. пособие. Белгород, 2023.
7. Интеллектуальная миграция в современном мире: учеб. пособие / под ред. М.М. Лебедевой. М.: МГИМО-Университет, 2014.
8. Куликова С.А. Информационное право России: учеб. пособие. Саратов: Изд-во Саратовского университета, 2010.
9. Манохин В.М. Российское административное право: учеб. пособие. Саратов: Изд-во Саратовской государственной юридической академии, 2000.
10. Самойлов В.Д. Государственно-правовые основы миграционной системы Российской Федерации: учеб. пособие. М., 2009.
11. Сольцин Л.О. Цифровые технологии: понятие, виды. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 26.06.2024).
12. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса: курс лекций. М.: Юстицинформ, 1997.

Зарубежные научные и учебные издания

1. Böhning W.R. Studies in international labour migration. L.: Macmillan; N.Y.: St Martin's Press, 1984.
2. Dohse K. Ausländische arbeiter and bürgerliche staat. Konistein. Taunus: Hain, 1981.

3. Di Filippo M. Irregular migration across the mediterranean // Sea: problematic issues concerning the international rules on safeguard of life at sea, Oct. 1, 2013. URL: <https://ssrn.com/abstract=2506319> or URL: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2506319> (дата обращения: 23.07.2024).

4. Cannata G. Migration: planning the future // Глобальные и региональные аспекты миграционных процессов: сб. ст. / отв. ред. А.А. Громыко. М.: Изд-во: ИЕ РАН, 2019.

5. Hans Loeffelholz H.D. von. Managing highly-skilled labor migration in Germany: law and practice // Labor migration and migrant integration policy in Germany and Russia / ed. by M.S. Rozanova. St. Petersburg: Civic Center, «Strategy» social, scientific and cultural initiatives; Scythia-print, 2016.

6. European ethical charter on the use of artificial intelligence in judicial systems and their environment: adopted at the 31st plenary meeting of the CEPEJ, Strasbourg, Dec. 3–4, 2018). URL: <https://rm.coe.int/ethicalcharter-en-for-publication-4-december2018/16808f699c> (дата обращения: 10.12.2021).

7. Kalpouzos I. International criminal law and the violence against migrants // German Law Journal. 2020. № 21(3). P. 571–597. DOI: 10.1017/glj.2020.24.

8. Li Hou, Wanggen Wan, Jenq-Neng Hwang et al. Human tracking over camera networks: a review // EURASIP Journal on Advances in Signal Processing. 2017; Favarel-Garrigues G., Tanner S., Trottier D. Introducing digital vigilantism // Global crime 2020. № 21(3-4). P.189–195. DOI 10.1186/s13634-017-0482-z.

9. Mancini M. Italy's new migration control policy: stemming the flow of migrants from Libya Without Regard for their human rights // Italian yearbook of international law. 2017. Vol. 27. P. 259–281. URL: <https://ssrn.com/abstract=3287078> (дата обращения: 23.07.2024).

10. Zhrebzov A.N., Denisenko V.V., Mayorov V.I., Trufanov M.E. Migration search for foreign citizens: problems of administrative-legal regulation // The Vth Khmyrovsky criminalistics readings: proc. of the conf. Vth Khmyrovsky criminalistic reading, Dec. 17, 2021. 2021. P. 138–143.

11. Kurdyuk P.M., Ochakovsky V.A., Pavlov N.V. et al. Administrative and legal regime of digital profiles: the issues of administrative, legal, and organizational support // Laplage em revista (International). Vol. 7. N. Extra B, May – Aug. 2021.

12. Latonero M., Hiatt K., Napolitano A. et al. Digital Identity in the migration & refugee context: Italy case study

13. Minvaleev A.V., Filonenkova V.A. Problems of personal data protection and a digital profile of a person on the internet in the context of a pandemic // Bulletin of the South Ural State University. Ser.: Law. 2020. Vol. 20. No. 3

14. Minteh, Binneh S. The european migration crisis (2011–2015) // A Crisis of Failed and Fragile States, Apr. 7, 2016. DOI: 10.2139/ssrn.2830675.

15. Fawcett J.T., Arnold F. Explanating diversity: Asia and Pacific immigration systems // In: Pacific Bridges: New immigration from Asia to the Pacific Islands. N.Y.: Center for Migration Studies, 1987

16. Freitas A., Levatino A., Pecoud A. New perspectives on skilled migration // Diversities. 2012. Vol. 14. Iss. 1. P. 1

Справочные издания, информационные ресурсы

1. Большая российская энциклопедия. URL: <https://old.bigenc.ru/sociology/text/2000152> (дата обращения: 07.07.2024).

2. Большая российская энциклопедия. URL <https://bigenc.ru/c/autentifikatsiia-3431d2> (дата обращения: 7.07.2024).

3. Глава института РАН назвала оценки числа нелегальных мигрантов России. URL: <https://www.rbc.ru/economics/10/02/2024/65c5dfca9a794768ad46dd4d> (дата обращения: 22.07.2024).

4. Доклад Всемирного банка в сотрудничестве с Институтом развития информационного общества «Цифровое правительство 2020: перспективы для России». URL: www.iis.ru/docs/DigitalGovernmentRussia2020RUS.pdf (дата обращения: 03.07.2024).

5. Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденного президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 4 июня 2019 г. № 7. URL: <https://digital.gov.ru> (дата обращения: 04.08.2023).

6. Перечень поручений Президента РФ по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики на 2019–2025 годы. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/62960> (дата обращения: 04.07.2024).

7. Полиция раскрыла число нелегальных мигрантов из стран СНГ. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/610bd0419a79473e841ee126> (дата обращения: 20.07.2024).

8. Результаты деятельности подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России за январь – декабрь 2023

года. URL: <https://мвд.пф/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/47183542> (дата обращения: 23.07.2024).

9. Роберт И.В., Лавина Т.А. Толковый словарь терминов понятийного аппарата информатизации образования. М.: Бином. Лаборатория знаний, 2014. URL: <https://docs.yandex.ru/docs/view?tm=1719386548&tld> (дата обращения: 16.06.2024).

10. Российский статистический ежегодник 2021 г. URL: https://docs.yandex.ru/docs/view?url=ya-browser%3A%2F%2F4DT1uXEPRrJRXIUfoewruNEHBkK2ILcy2xTIene7tN5bAc8EZ899_dxOWPkKODihU1DzXKm05GR30Kqf598gOnKrbK_Yv_QEwJoPqWr0_zXUlg7ZQbCWE0qICRZff5tmIbTdZojx2flkhNjmfIqQzw%3D%3D%3Fsign%3DHQHH7nfsVtap0mUDG8XESD9chmclJjyrlU1xupsX9dk%3D&name=07-35.docx&nosw=1 (дата обращения: 25.07.2024).

11. Сколько мигрантов в 2023 году проживает в России? URL: <https://tj.sputniknews.ru/20230622/mvd-russia-statistika-prebyvaniye-migranty-strana-1057847290.html> (дата обращения: 22.07.2024).

12. Статистические сведения по миграционной обстановке. URL: <https://мвд.пф/dejatelnost/statistics/migracionnaya> (дата обращения: 22.07.2024).

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Понятие и виды цифровых технологий, применяемых в сфере публичного управления миграционными процессами.....	6
1.1. Понятие и значение цифровых технологий в сфере публичного управления миграционными процессами.....	6
1.2. Виды цифровых технологий и перспективы их применения в сфере публичного управления миграционными процессами.....	15
Глава 2. Цифровой профиль мигранта как основа публичного управления миграционными процессами.....	29
2.1. Понятие и содержание цифрового профиля мигранта.....	29
2.2. Документ, удостоверяющий личность мигранта, с цифровым носителем информации	45
Глава 3. Использование цифровых технологий в сфере публичного управления миграционными процессами.....	58
3.1. Регистрационный и миграционный учет мигрантов посредством использования цифровых технологий.....	58
3.2. Административно-правовое обеспечение управления внешней трудовой миграцией посредством использования цифровых технологий.....	69
3.3. Административно-правовое обеспечение использования цифровых технологий для публичного управления вынужденной и интеллектуальной миграцией населения.....	84
Глава 4. Использование цифровых технологий для противодействия нарушениям российского миграционного законодательства.....	104
4.1. Административно-правовое регулирование профилактики нарушения миграционного законодательства с использованием цифровых технологий.....	104
4.2. Административно-правовое регулирование предупреждения и пресечения нарушений российского миграционного законодательства с использованием цифровых технологий.....	122
4.3. Использование цифровых технологий в производстве по делам об административных правонарушениях российского миграционного законодательства.....	137
Заключение.....	146
Литература.....	148

Научное издание

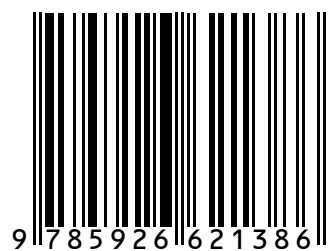
Жеребцов Алексей Николаевич

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ
ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ
ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Редактор *В. С. Ревина*

Компьютерная верстка *Г. А. Артемовой*

ISBN 978-5-9266-2138-6



Подписано в печать 28.03.2025. Формат 60x84 1/16.
Усл. печ. л. 10,0. Тираж 60 экз. Заказ 332.

Краснодарский университет МВД России.
350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128.