



ЖЕРЕБЦОВ АЛЕКСЕЙ НИКОЛАЕВИЧ,

Краснодарский университет МВД России (Краснодар, Россия)
admgan2066@yandex.ru
ORCID 0000-0002-7392-279X -
Autor ID: 681537



ТРУФАНОВ МИХАИЛ ЕГОРОВИЧ

Краснодарский университет МВД России (Краснодар, Россия)

mihail.trufaanov@mail.ru
ORCID 0000-0003-1105-1287
Autor ID: 454724

МИГРАЦИОННЫЙ РОЗЫСК ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН: ВОПРОСЫ ПОНЯТИЯ И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Аннотация. Активизация миграционных процессов в современном мире, угрожающих национальной безопасности государства и порождающих незаконный поток миграции населения, требует создания не только административно-принудительных мер борьбы с данным негативным явлением, но и формирования научно обоснованной системы средств профилактики незаконной миграции. Данное обстоятельство актуализирует, по мнению авторов, потребность в формировании административно-правового института миграционного розыска незаконных мигрантов в рамках миграционного права как подотрасли российского административного права.

В представленном научном исследовании авторы рассматривают одно из направлений предупреждения и профилактики незаконной миграции в Российской Федерации, формирующееся в рамках происходящей реформы современного российского миграционного законодательства, – осуществление миграционного розыска незаконных мигрантов. На основе анализа теоретических положений учения о розыске человека авторы предлагают свое видение понятия и сущности публичного розыска как комплексного межотраслевого института, обосновывают необходимость введения специального административно-правового вида такого розыска – миграционного розыска незаконных мигрантов. Предлагается концепция административно-правового регулирования осуществления миграционного розыска и формирования в рамках миграционного права как подотрасли административного права института миграционного розыска. Данный вид публичного розыска, по мнению авторов, является административно-предупредительной и профилактической мерой административного принуждения, применяемой должностными лицами, уполномоченными в сфере миграции, и должен осуществляться в определенных законом административно-процессуальных формах.

Ключевые слова и словосочетания: розыск, публичный розыск, миграционный розыск, незаконный мигрант, административно-предупредительная мера, профилактика незаконной миграции

Для цитирования: Жеребцов А.Н., Труфанов М.Е. Миграционный розыск иностранных граждан: вопросы понятия и административно-правового регулирования // Вестник ВИПК МВД России. – 2023. – № 3(67). – С. 19-25; doi: 10.29039/2312-7937-2023-3-19-25.

**ZHEREBETSOV ALEXEY N.
TRUFANOV MIKHAIL EGOROVICH**

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia (Krasnodar, Russia)

MIGRATION SEARCH FOR FOREIGN CITIZENS: CONCEPTUAL ISSUES AND ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION

Annotation. The intensification of migration processes in the modern world, threatening the national security of the state and generating an illegal flow of population migration, requires the creation of not only administrative and compulsory measures to combat this negative phenomenon, but also the formation of a scientifically based system of means of preventing illegal migration. This circumstance, according to the authors, actualizes the need for the formation of an administrative-legal institution of migration search for illegal migrants within the framework of migration law as a sub-branch of Russian administrative law.

In the presented scientific research, the authors consider one of the areas of preventing and preventing illegal migration in the Russian Federation, which is being formed as part of the ongoing reform of modern Russian migration legislation - the implementation of migration search for illegal migrants. Based on an analysis of the theoretical provisions of the doctrine of human search, the authors offer their vision of the concept and essence of public search as a complex intersectoral institution, justify the need to introduce a special administrative and legal type of such search - migration search for illegal migrants. The concept of administrative-legal regulation of the implementation of migration search and the formation within the framework of migration law as a sub-branch of administrative law of the institution of migration search is proposed. This type of public search, according to the authors, is an administrative precautionary and preventive measure of administrative coercion, used by officials authorized in the field of migration, and should be carried out in administrative procedural forms determined by law.

Key words and word combinations: search, public search, migration search, illegal migrant, administrative and preventive measure, prevention of illegal migration

For citation: Zhrebetsov A.N., Trufanov M.E. Migration search for foreign citizens: issues of concept and administrative and legal regulation // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia. – 2023. – № 3(67). – P. 19-25; doi: 10.29039/2312-7937-2023-3-19-25.

Нелегальная миграция, а в юридической науке она определяется как миграция незаконная, выступает дестабилизирующим фактором общественного порядка и общественной безопасности, негативно сказывается на состоянии социальных и межэтнических отношений в обществе. Перманентно развивающийся процесс реформирования российского миграционного законодательства всегда был направлен на борьбу с незаконной миграцией. Причем этот процесс имел тенденции как связанные со становлением репрессивно-пресекающего административно-правового механизма, так и формирования регулятивных, прозрачных административно-правовых механизмов внешней, внешней трудовой и вынужденной миграции населения. В настоящее время актуализируется 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 явлений [4; 7, с. 430-439; 10], необходимость расширения использования цифровых технологий в вопросе идентификации и аутентификации мигрантов [6; 19, с. 189-195], учитывая зарубежный опыт [17, с. 136-142; 18, с. 132-135]. Кроме этого, современное состояние миграционных процессов, возникающие в этой связи международные и национальные миграционные кризисы, иногда даже угрожающие существованию человечества, нуждаются 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 Российской Федерации в Перечне поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики на 2019-2025 годы [17] 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, место данного института в структуре миграционного права и российского миграционного законодательства, его содержания и административно-правового регулирования [1, с. 798-805; 6, с. 571-597; 9, с. 259-282; 11]. Актуальность изучения миграционного розыска обусловлена также поставленной в законодательстве об оперативно-розыскной деятельности задачей осуществления розыска лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания, а также без вести пропавших лиц. Все это требует научно обоснованного подхода к формированию в механизме административно-правового противодействия незаконной миграции такого направления, как миграционный розыск иностранных граждан (лиц без гражданства).

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 годы XX века впервые нашла свое нормативно-правовое обеспечение [14, с. 201]. 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» [3, с. 119; 13, с. 247]. Не акцентируя внимание на специфике розыска лиц, совершивших преступления, следует признать, что розыск незаконных мигрантов как розыск административно-правовой вполне имеет право на существование, так как преследует цели общей и индивидуальной профилактики незаконной миграции в Российской Федерации [5, с. 333-342]. Административный миграционный розыск следует рассматривать 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.

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 розыска [2, с. 23-30]. 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 ред. от 01.07.2021) «О беженцах» лицо, которому отказано в рассмотрении ходатайства о признании его беженцем, 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 устанавливается и множество других случаев, когда мигрант незаконно находится на территории страны, но субъектом административного правонарушения в сфере миграции не является. Конечной целью миграционного розыска выступает пресечение незаконного пребывания (проживания) иностранного гражданина на территории Российской Федерации. В этой связи миграционный розыск выступает в качестве, во-первых, административно-пресекательной меры административного принуждения, во-вторых, административно-правового, организационного и информационного средства профилактики незаконной миграции, в-третьих, применяется в отношении физических лиц, которыми выступают внешние иммигранты, внешние трудовые иммигранты, вынужденные мигранты, совершившие нарушение миграционного законодательства или не исполнившие обязанность 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» [18] административно-правовые нормы, образующие институт миграционного розыска, уместно разместить в разделе VII «Обеспечение безопасности и правопорядка в сфере миграции» и главе 20 «Меры профилактического характера». В приведенном проекте закона в ст. 110 содержатся отдельные положения, касающиеся миграционного розыска, которые сводятся к следующему: во-первых, миграционный розыск производится в отношении иностранного гражданина (лица без гражданства), которому установлен режим контролируемого пребывания, во-вторых, осуществляется территориальным органом МВД России в случаях неисполнения иностранцем возложенных на него

обязанностей в рамках административно-правового режима контролируемого пребывания. Анализируемый проект закона определяет, таким образом, круг субъектов, уполномоченных осуществлять миграционный розыск. Ими являются должностные лица территориальных подразделений по вопросам миграции в рамках обязанностей, возложенных на них административным регламентом. Выступая в качестве специальной административно-предупредительной (профилактической) меры административного принуждения, в рамках миграционного розыска применяются специальные меры, что, по нашему мнению, и должно 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, по выявлению 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. При этом следует констатировать, что ч. 2 ст. 107 приведенного проекта закона определяет основания для применения к иностранцу административного режима контролируемого пребывания, если он не имеет или утратил законные основания для нахождения на территории Российской Федерации, т.е. к незаконному мигранту. В этой связи не совсем понятно, возможно ли осуществление миграционного розыска в отношении незаконного мигранта, к которому по тем или иным причинам не применен режим контролируемого пребывания, 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 применен режим контролируемого пребывания, но и к любому иному незаконному мигранту.

Осуществление миграционного розыска должно 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) выезда в возможные места пребывания незаконного мигранта; в) проверки с использованием информационных 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 целей розыска незаконных мигрантов будет более эффективным при условии формирования законодательной регламентации цифрового профиля мигранта.

Цифровой профиль мигранта представляет собой специальный миграционно-правовой режим, в рамках которого мигранту присваивается индивидуальный и оригинальный цифровой код, который позволяет создать аккаунт в информационной

системе в сфере миграции и личный кабинет мигранта, а также накапливать необходимую информацию о мигранте и информировать его об изменении его статусного состояния. Кроме этого, для целей 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 геолокации [12, с. 160-168]. Особенно это актуально, на наш взгляд, для мигрантов, въезжающих в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы. В этой связи единый документ, удостоверяющий личность мигранта, мог бы стать заменой ныне действующей миграционной карты.

Ключевыми административно-процессуальными аспектами осуществления миграционного розыска незаконного мигранта должно, на наш взгляд, стать вынесение постановления об осуществлении миграционного розыска, так как он является мерой административного предупреждения. При этом следует признать необходимость включения данного постановления в перечень актов, принятие которых возбуждает производство по делу об административном правонарушении и проведении административного расследования.

Таким образом, в ходе исследования проблемы миграционного розыска незаконных мигрантов сформирован подход, в соответствии с которым данный розыск следует признать как вид организационно-управленческой административной деятельности уполномоченных субъектов по установлению места нахождения незаконного мигранта, 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, тем самым решаются задачи общей и индивидуальной профилактики незаконной миграции. Создание в рамках проходящей реформы российского миграционного законодательства данной меры административного предупреждения требует формирования в рамках миграционного права как подотрасли административного права России института миграционного розыска и обеспечения его законодательной регламентации, основы которой предлагаются в рамках настоящего исследования. Кроме этого, в результате проведенного нами исследования предлагается ввести в научный оборот особый вид публичного розыска лица – миграционный розыск незаконного мигранта.

1. Адмиралова И.А. Административно-юрисдикционная деятельность полиции по обеспечению прав и свобод граждан // Административное и муниципальное право. 2015. № 8 (92).

2. Буряков Е.В. О теории розыска // Особенности оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел в свете изменяющегося законодательства: материалы науч.-практ. конф. и круглых столов. – Орел: ОЮИ МВД России, 2019 [Электронный ресурс] // URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=42696508> (дата обращения: 03.02.2022).

3. Wang G. Criminal identity deception and deception detection in law enforcement / G. Wang, H. Chen, H. Atabakhsh // Group Decision and Negotiation. 2004. Vol. 13, iss. 2. DOI: 10.1023/B:GRUP.0000021838.66662.0c

4. Di Filippo, Marcello, Irregular Migration Across the Mediterranean // Sea: Problematic Issues Concerning the International Rules on Safeguard of Life at Sea

(October 1, 2013) // URL: <https://ssrn.com/abstract=2506319> or URL: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2506319> (дата обращения: 03.02.2022).

5. 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: КрУ МВД России, 2021. DOI: 10.17117/ns.2016.04.173.

6. Kalpouzos I. International criminal law and the violence against migrants // German Law Journal. 2020. 21(3), pp. 571-597. DOI: 10.1017/glj.2020.24.

7. Костенников М.В., Куракин А.В., Павлюк А.В. К вопросу о понятии и методах государственного управления в административном праве // Административное и муниципальное право. 2013. № 5 (65).

8. Li Hou, Wanggen Wan, Jenq-Neng Hwang, Rizwan Muhammad, Mingyang Yang and Kang Han. Human tracking over camera networks: a review // Hou et al. EURASIP Journal on Advances in Signal Processing (2017) 2017: 43 DOI 10.1186/s13634-017-0482-z.

9. Mancini, Marina, Italy's New Migration Control Policy: Stemming the Flow of Migrants From Libya Without Regard for Their Human Rights (2017) // Italian Yearbook of International Law, vol. 27 (2017), pp. 259-281 // URL: <https://ssrn.com/abstract=3287078> (дата обращения: 03.02.2022).

10. Minteh, Binneh S., The European Migration Crisis (2011-2015) // A Crisis of Failed and Fragile States (April 7, 2016). DOI: 10.2139/ssrn.2830675.

11. Nafziger, James A.R., The International Law of Migration within the United States Constitutional Framework (January 1, 2013) // URL: <https://ssrn.com/abstract=3912213> (дата обращения: 03.02.2022).

12. Одинцова С.В. Комплексные преобразования в сфере противодействия незаконной миграции с применением инновационных решений // Вестник Пермского университета. 2011. № 4 (14) [Электронный ресурс] // URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=17291595> (дата обращения: 03.02.2022).

13. Гносеологическая природа розыскной и идентификационной деятельности / Парфенов А.В., Павличенко Н.В., Лапунова Ю.А., Шуплецов А.Ф. // Всероссийский криминологический журнал. 2019. № 2. DOI: 10.17150/2500-4255.2019.13(2).243-251.

14. Парфенов А.В. Теоретические проблемы совершенствования розыскной и идентификационной деятельности // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 1 (57) [Электронный ресурс] // URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=44906548> (дата обращения: 03.02.2022).

15. Пацевич В.С. Анализ опыта государственных органов Южной Кореи в сфере миграции // Вестник ВИПК МВД России. 2022. № 1 (61).

16. Прудникова Т.А., Брунер Р.А. Организационно-правовое регулирование миграционных процессов в Кыргызской Республике // Вестник ВИПК МВД России. 2022. № 1 (61).

17. Перечень поручений Президента РФ по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики на 2019-2025 годы [Электронный ресурс] // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/62960> (дата обращения: 09.03.2020).

18. Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства

[Электронный ресурс]: проект федерального закона // URL: <https://regulation.gov.ru/> (дата обращения: 09.07.2021).

19. Favarel-Garrigues G., Tanner S., Trottier D. Introducing digital vigilantism // Global Crime 2020. № 21 (3-4), pp.189-195. DOI: 10.1080/17440572.2020.1750789.

Информация об авторах:

А.Н. Жеребцов, профессор
кафедры административной деятельности
органов внутренних дел,
доктор юридических наук, доцент
М.Е. Труфанов, профессор
кафедры административной деятельности
органов внутренних дел,
доктор юридических наук, профессор

About the authors:

A.N. Zherebtsov, professor
Department of Administrative Activities
internal affairs bodies,
Doctor of Law, Associate Professor
M.E. Trufanov, professor
Department of Administrative Activities
internal affairs bodies,
Doctor of Law, Professor

Статья поступила в редакцию 11.09.2023