

А. Н. Жеребцов

Краснодарский университет МВД России
Кубанский государственный университет
г. Краснодар, Российская Федерация

Е. А. Малышев

Северо-Западный филиал
Российского государственного университета правосудия
г. Санкт-Петербург, Российская Федерация

Применение цифровых технологий в процессе публичного управления миграционными процессами в Российской Федерации

Резюме. Целью исследования являются формирование концепции административно-правового регулирования применения цифровых технологий в сфере публичного управления миграционными процессами, реализации государственной миграционной политики Российской Федерации и перспективы развития российского миграционного законодательства, вызванного цифровыми трансформациями в экономике, управлении и социальной сфере. В работе доказывается объективная потребность в цифровизации публичного управления территориальной мобильностью населения, отражаются позитивные аспекты этого процесса, отмечаются и выделяются виды цифровых технологий, необходимые для использования в сфере публичного управления миграцией населения в современной России. К такого рода технологиям авторы относят: 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 данных. Эффективное применение цифровых технологий в публичном управлении миграционными процессами возможно лишь при наличии законодательной основы их внедрения в повседневную деятельность органов государственной власти, реализующих государственную миграционную политику. Последовательная административно-правовая регламентация цифрового профиля гражданина РФ и цифрового профиля мигранта; документов, удостоверяющих личность, с электронным носителем информации (биометрических документов); регистрационного и миграционного учетов мигрантов (граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства); мониторинга миграционных процессов; идентификации и аутентификации мигрантов при осуществлении федерального государственного миграционного надзора и реализации правоохранительной функции с целью обеспечения национальной безопасности государства позволит, по мнению авторов, внедрять и эффективно использовать цифровые технологии в процессе публичного управления миграционными процессами.

Ключевые слова: цифровые технологии; мигрант; миграционный процесс; миграционный поток; публичное управление; цифровой профиль; биометрический документ; регистрационный учет; миграционный учет; мониторинг; идентификация; аутентификация; федеральный государственный миграционный надзор

Для цитирования: Жеребцов А. Н., Малышев Е. А. Применение цифровых технологий в процессе публичного управления миграционными процессами в Российской Федерации. *Lex russica*. 2023. Т. 76. № 12. С. 101–112. DOI: 10.17803/1729-5920.2023.205.12.101-112

Digital Technologies Application in Public Management of Migration Processes in the Russian Federation

Alexey N. Zherebtsov

Krasnodar University of the Ministry of the Interior of Russia
Kuban State University
Krasnodar, Russian Federation

Evgeny A. Malyshev

Northwestern Branch, Russian State University of Justice
St. Petersburg, Russian Federation

Abstract. The study aims to develop the instrument of administrative and legal regulation of digital technologies application in the field of migration processes public management, the implementation of the state migration policy of the Russian Federation and the prospects for the development of Russian migration legislation caused by digital transformations in the economy, management and social sphere. The paper proves the objective need for digitalization of public management as to territorial mobility of the population, reflects the positive aspects of this process, notes and highlights the types of digital technologies necessary for use in the field of public management of population migration in modern Russia. According to the authors such technologies include the following: artificial intelligence; distributed registry systems; big data analysis technologies; wireless communication technologies; cloud services; social networks; digital identification and authentication technologies, including those based on biometric personal data. The effective use of digital technologies in public management of migration processes is possible only if there is a legislative basis for their implementation in the daily activities of public authorities implementing state migration policy. The authors believe that consistent administrative and legal regulation of the digital profile of a citizen of the Russian Federation and a digital profile of a migrant; identity documents with an electronic data carrier (biometric documents); registration and migration records of migrants (citizens of the Russian Federation, foreign citizens and stateless persons); monitoring of migration processes; identification and authentication of migrants in the implementation of federal state migration supervision and the implementation of the law enforcement function in order to ensure the national security of the state will allow the introduction and effective use of digital technologies in the process of public management of migration processes.

Keywords: digital technologies; migrant; migration process; migration flow; public administration; digital profile; biometric document; registration; migration registration; monitoring; identification; authentication; federal state migration supervision

Cite as: Zherebtsov AN, Malyshev EA. Digital Technologies Application in Public Management of Migration Processes in the Russian Federation. *Lex russica*. 2023;76(12):101-112. (In Russ.). DOI: 10.17803/1729-5920.2023.205.12.101-112

Введение. В Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, утвержденной Указом Президента РФ от 09.05.2017 № 203¹, отмечается, что информационно-коммуникационные инструменты проникли все сферы социума, они приобрели характер обязательного компонента современных управленческих технологий, отраслей и сфер экономической деятельности, обеспечения обороны и безопасности государства. Объективные процессы цифровых трансформаций, актуальные для современной

российской государственности и понимаемые как формирование новых или изменение существующих экономических и управленческих процедур посредством применения цифровых технологий в соответствии с объективными потребностями социальной среды², представляют собой закономерный процесс цифровизации всех сторон жизни нашего общества и государства, достижения частных и публичных интересов индивида, социальных групп и нации в целом в эпоху становления информационного общества. Цифровая трансформация

¹ СЗ 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.

социально-экономической, управленческой сфер, сферы обеспечения национальной безопасности является необходимым условием выхода на новый уровень взаимоотношений между человеком и государством, реализации индивидуальным и коллективным субъектом прав, свобод и законных интересов и их гарантирования и защиты. Положения документов стратегического планирования в полной мере отражают и перспективные потребности 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, заключающемуся 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. Данное положение находит подтверждение в п. 29 Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы, утвержденной Указом Президента РФ от 31.10.2018 № 622 (в ред. от 12.05.2023)³ (далее — Концепция), где выделяются три основные функции государственной миграционной политики, при реализации которых должны применяться информационные технологии: осуществление мониторинга миграционных процессов; реализация миграционного надзора; предоставление публичных услуг.

Для реализации положений указанной Концепции Правительством РФ был принят План мероприятий по ее реализации в 2019–2021 годах, который был утвержден распоряжением от 22.02.2019 № 265-р)⁴, а Президентом РФ был определен Перечень поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики на 2019–2025 годы⁵, которые фактически по-иному, в более расширенном аспекте, сформулировали идеи использования информационных технологий в

процессе публичного управления миграционными процессами. В частности, в Платформе мероприятий предусматривалось создание единой информационной платформы, содержащей и обрабатывающей информацию об иностранных гражданах (далее — ИГ) и миграционных потоках, регистрационном учете граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

В Перечне поручений Президента РФ не только было предложено формирование единой информационной платформы в сфере миграции, но 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 ИГ; биометрическая система; предоставление государственных услуг; сбор статистической информации в сфере миграции; формирование специальной аналитики (посредством геолокации в режиме реального времени наблюдать состояние 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, не охватывает всех имеющихся и возникающих потребностей совершенствования административных механизмов достижения целей государственной миграционной политики⁶, что и было предпринято в Платформе мероприятий Правительства РФ и Перечне поручений Президента РФ. Между тем следует признать актуальным вопрос о видах информационных технологий, подлежащих применению в целях осуществления публичного управления в сфере миграции населения.

В разделе 4.5 паспорта национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»», утвержденной президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным

³ СЗ РФ. 2018. № 45. Ст. 6917.

⁴ URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201902260012> (дата обращения: 04.08.2023).

⁵ URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/62960> (дата обращения: 04.08.2023).

⁶ См.: Жеребцов А. Н., Горбань А. Е. Целевая концепция государственной миграционной политики Российской Федерации и административно-правовой механизм ее реализации : монография. М. : Проспект, 2022.

проектам протоколом от 04.06.2019 № 7⁷, определяются виды цифровых технологий, которые необходимо создать для целей реализации указанного национального проекта. Изучение системы цифровых технологий позволяет признать применимость следующих их видов для публичного управления миграционными процессами: 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 данных⁸. Внедрение приведенных видов цифровых технологий в процесс публичного управления миграцией населения должно основываться на административно-правовой базе, которая позволила бы не только эффективно регулировать применение данных технологий в ходе достижения целей государственной миграционной политики, но и усовершенствовать действующее российское миграционное законодательство.

Внедрение цифровых технологий в процесс публичного управления миграционными процессами в Российской Федерации требует поэтапного решения комплекса законодательных мер, направленных на административно-правовую регламентацию: цифрового профиля человека (гражданина РФ и ИГ или лица без гражданства (далее — ЛБГ) (мигранта)); документа, удостоверяющего личность, с электронным носителем информации; регистрационного и миграционного учета мигрантов (граждан РФ, ИГ и ЛБГ); мониторинга миграционных процессов; идентификации и аутентификации мигрантов при осуществлении федерального государственного миграционного надзора.

Цифровой профиль человека. Цифровой профиль человека (далее — ЦПЧ), складывающийся из цифрового профиля гражданина РФ

(далее — ЦПГ) и цифрового профиля ИГ (ЛБГ) или мигранта (далее — ЦПМ), представляет собой аккаунт (учетную запись), основанный на информационной технологии распределенного реестра, содержащий законодательно установленную информацию о лице — обладателе данного аккаунта. Отдельные эксперты предлагают понимать цифровой профиль как определенным образом организованную и достоверную совокупность сведений о человеке или об организации, которая подтверждена уполномоченным субъектом⁹. В целом с таким определением можно согласиться. В юридическом смысле цифровой профиль представляет собой сформированный в нормах административного (миграционного) права административно-правовой режим¹⁰. При этом режимное административно-правовое регулирование цифрового профиля, а именно ЦПЧ, ЦПГ и ЦПМ, влечет возникновение административно-правовых институтов ЦПЧ, ЦПГ и ЦПМ. Потребность в формировании режимных правил использования информации, формируемой и содержащейся в указанных профилях (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 складывается: из цели создания режима; принципов и функций режимного регулирования; объекта и субъектов; режимных правил и процедур управления режимным объектом¹¹. Необходимо констатировать, что в настоящий момент административно-правовой основой для формирования ЦПЧ (и его видов — ЦПГ и ЦПМ) выступает Федеральный закон от 08.06.2020 № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении

⁷ URL: <https://digital.gov.ru> (дата обращения: 04.08.2023).

⁸ См.: Канунникова Н. Г. Государственное управление в условиях цифровизации: зарубежный опыт, проблемы и перспективы развития // Административное право и процесс. 2023. № 6. С. 38–40.

⁹ Мочалов А. Н. Цифровой профиль: основные риски для конституционных прав человека в условиях правовой неопределенности // Lex russica. 2021. Т. 74. № 9. С. 90.

¹⁰ 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. конференции (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.

¹¹ См.: Жеребцов А. Н. Содержание миграционно-правовых режимов реализации правовой миграционной политики Российской Федерации // Современное право. 2008. № 3. С. 36–43.

Российской Федерации»¹². Указанный правовой акт формирует нормативную основу для учета сведений о населении страны. Кроме этого, правовую основу учета таких сведений составляют федеральные законы от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹³, от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных»¹⁴, иные федеральные законодательные акты. Как отмечается в Федеральном законе № 168-ФЗ, информация, являющаяся объектом указанных цифровых профилей, содержится в государственных информационных системах, образует федеральный регистр сведений о населении (ст. 2). Содержание такой информации определяется в ст. 2, 7 Федерального закона № 168-ФЗ; ст. 5, 7, 9 и др. Федерального закона № 149-ФЗ; ст. 7, 8, 10, 11, 13 Федерального закона № 152-ФЗ.

Анализ приведенных ранее законодательных актов позволяет выделить все элементы административно-правовых режимов ЦПГ и ЦПМ:

— цели ЦПГ и ЦПМ — ст. 4 Федерального закона № 168-ФЗ;

— принципы использования и охраны ЦПГ и ЦПМ — ст. 3 Федерального закона № 168-ФЗ; ст. 5 Федерального закона № 152-ФЗ;

— функции административно-правового режима ЦПГ и ЦПМ — сформулированы в нормах ст. 4 Федерального закона № 168-ФЗ:

1) учет актуальной и достоверной информации о гражданине РФ и мигрантах;

2) информационное обеспечение органов публичного управления;

3) оказание публичных услуг;

4) защита прав (свобод) и законных интересов граждан РФ и мигрантов;

5) обеспечение национальной безопасности;

6) стратегическое планирование в сфере миграции;

7) статистическая функция;

— субъекты административно-правового режима ЦПГ и ЦПМ — ст. 6, 10 Федерального закона № 168-ФЗ; ст. 6, 8 и др. Федерального закона № 149-ФЗ; ст. 9, гл. 3, 4 Федерального закона № 152-ФЗ;

— режимные правила оборота и защиты сведений, содержащиеся в ЦПГ и ЦПМ, —

ст. 8, 9, 11, 13 Федерального закона № 168-ФЗ; ст. 9, 10, 10.1, 16 и др. Федерального закона № 149-ФЗ; ст. 6, 10.1, 12, гл. 5 Федерального закона № 152-ФЗ;

— обеспечение актуальности и достоверности сведений в ЦПГ и ЦПМ, методов и процедур использования данного информационного объекта — ст. 8 Федерального закона № 168-ФЗ; гл. 4 и др. Федерального закона № 152-ФЗ.

Как мы видим, ЦПГ и ЦПМ в качестве административно-правового режима и миграционно-правового института вполне сформировались в рамках информационного законодательства. Между тем цифровой паспорт нуждается во внедрении в российское миграционное законодательство. При этом следует констатировать, что административно-правовая регламентация данного института и режимов ЦПГ и ЦПМ начинает формироваться в рамках российского административного права.

Технологическое воплощение в жизнь ЦПГ и ЦПМ должно осуществляться посредством внедрения высокотехнологичных документов, удостоверяющих личность. Разработанный в рамках реализации Концепции проект федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» предполагает введение ID-карты мигранта. Применение данного документа в настоящее время основывается на ст. 7 Федерального закона от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»¹⁵, которая предполагает возможным использовать документ, содержащий электронный носитель информации с персональными данными владельца. Это позволяет признать, что технологическая основа для реализации ЦПГ и ЦПМ начинает формироваться и внедряться в процесс управления миграционными процессами. Однако требуется дальнейшее совершенствование административно-правового регулирования внедрения и использования высокотехнологических документов, удостоверяющих личность как гражданина РФ, так и мигрантов (ИГ и ЛБГ), с электронным носителем информации — биометрических документов.

¹² СЗ РФ. 2020. № 24. Ст. 3742.

¹³ СЗ РФ. 2006. № 31. (ч. 1). Ст. 3448.

¹⁴ СЗ РФ. 2006. № 31. (ч. 1). Ст. 3451.

¹⁵ СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

Документ, удостоверяющий личность, с электронным носителем информации (биометрический документ). Биометрический паспорт (биометрический документ, удостоверяющий личность) должен выполнять те же функции, которые присущи документу, удостоверяющему личность: идентификация и аутентификация личности, справочно-адресная; регистрационная; контрольная (надзорная); регулятивная; реализация прав (свобод) и исполнение обязанностей; статистическая¹⁶. Данную систему функций документа, удостоверяющего личность, следует дополнить правоохранительной функцией. Введение в оборот биометрического документа, удостоверяющего личность не только мигранта, но и гражданина РФ, позволит повысить эффективность реализации приведенной системы функций в современный период и на будущее, применить на практике ЦПГ и ЦПМ.

Необходимость введения в оборот документа, удостоверяющего личность, с электронным носителем информации (биометрический документ, ID-документ) признавалась МВД России и активно обсуждалась в отечественной административно-правовой науке¹⁷. Так, Д. Р. Галиуллина выделяет следующие преимущества данного документа: прозрачность миграционной мобильности граждан РФ, ИГ и ЛБГ 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 фальсификации указанных документов¹⁸.

ID-документ ИГ и ЛБГ должен выдаваться всем въезжающим в Российскую Федерацию ИГ (ЛБГ) и содержать всю необходимую информацию о мигранте. Подобный документ может

выдаваться и гражданам РФ, здесь никаких препятствий, это организационно-технический аспект данного вопроса. Что касается административно-правовой регламентации введения биометрического документа, удостоверяющего личность, то административно-правовое регулирование его введения и использования должно осуществляться федеральным законом, как того требует преамбула Указа Президента РФ от 13.03.1997 № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации»¹⁹. Предполагаемый закон о документе, удостоверяющем личность, должен стать административно-правовой основой для определения функционального предназначения биометрического документа. Например, А. Г. Волеводз особо акцентирует правоохранительную функцию документа. Этот документ, по его мнению, позволит решить комплекс правоохранительных задач: идентификация личности; аутентификация документов; опознание лица, находящегося в беспомощном состоянии; повышение уровня защищенности данного документа и др.²⁰ Н. В. Муленко придерживается аналогичного мнения и добавляет, что подобного рода документ позволит упростить бытовую жизнь человека²¹.

Формирование ЦПГ и ЦПМ, их внедрение в практику посредством создания единой информационной системы в сфере миграции и биометрического документа потребует фундаментального совершенствования административно-правового регулирования отдельных институтов миграционного права России, прежде всего институтов регистрационного и миграционного учета мигрантов.

Регистрационный и миграционный учет мигрантов (граждан РФ, иностранных граждан и

¹⁶ См.: Жеребцов А. Н., Малышев Е. А. Миграционное право России : учебник / под общ. ред. А. Н. Жеребцова. М. : Юрайт, 2019. С. 141.

¹⁷ См.: Андреев А. Электронный паспорт. Основные константы // Электроника: наука, технология, бизнес. 2006. № 8. С. 82–89 ; Бочарова О. С. Биометрические ID документы с RFID: структура, защита, исследования // Вопросы экспертной практики. 2019. № 51. С. 79–84.

¹⁸ См.: Галиуллина Д. Р. Биометрические документы: значение в обществе // Социосфера. 2014. № 2. С. 270.

¹⁹ СЗ РФ. 1997. № 11. Ст. 1301.

²⁰ 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.

²¹ См.: Муленко Н. В. Проблемы внедрения электронных паспортов в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 10. С. 45.

лиц без гражданства). Административно-правовые режимы регистрационного и миграционного учета направлены на публичное управление внутренней и внешней (включая внешнюю трудовую) миграцией людей. Данные административно-правовые (миграционно-правовые) режимы преследуют различные цели. Это вытекает из Закона РФ от 25.06.1993 № 5242–1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»²² и Федерального закона от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»²³. Как видно из положений приведенных законодательных актов, миграционный учет ИГ и ЛБГ по месту пребывания и по месту жительства для достижения целей Концепции является значимым. В свою очередь, регистрационный учет граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства больше порождает проблемы для реализации их прав и свобод (не будем приводить множество примеров). Мы ранее неоднократно признавали, что современные процессы цифровой трансформации влекут необходимость упрощения отдельных миграционных процедур и даже требуют ликвидации некоторых миграционных режимов в сфере внутренней (социально-экономической) миграции населения. В этой связи следует признать, что имеет место потребность в ликвидации миграционно-правового режима регистрации граждан РФ по месту пребывания и упрощения административных процедур регистрации граждан РФ по месту жительства на террито-

рии Российской Федерации²⁴. Это обусловлено, на наш взгляд, следующими аргументами: во-первых, регистрационный учет граждан РФ по месту пребывания не решает задач защиты прав и свобод граждан РФ или исполнения обязанностей. Наоборот, чаще всего затрудняет их реализацию, а несоблюдение данного административно-правового режима приводит достаточно часто к необоснованной административной ответственности²⁵; во-вторых, применение геолокации в рамках биометрического паспорта сведет на нет правоохранительное значение данного вида регистрационного учета; в-третьих, это делает возможным упростить целый ряд административных процедур в сфере миграции, например получение разрешения на временное проживание, квотирование разрешений на временное проживание, регистрация граждан РФ по месту жительства и месту пребывания, миграционный учет ИГ (ЛБГ), привлечение иностранных работников для работы в Российской Федерации²⁶. Повышение эффективности и упрощение административных процедур в сфере миграции выступает значимым требованием п. 13, 22 и 26 Концепции и может эффективно осуществляться при условии введения ЦПГ и ЦПМ и биометрических документов, удостоверяющих личность.

Мониторинг миграционных процессов. Мониторинг миграционных процессов выступает весьма значимым и эффективным инструментом публичного управления в сфере миграции населения. При всей дискуссионности места и роли мониторинга в системе публичного управления²⁷, мы всё же склон-

²² Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1227.

²³ СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.

²⁴ См.: Жеребцов А. Н. Внутренняя миграция населения: проблемы содержания и перспективы административно-правового регулирования // Юридический вестник Кубанского университета. 2022. № 3. С. 37–43 ; Он же. 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. конференции, 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.

²⁵ См., например: определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 28.11.2022 № 5-КГ22-93-К2 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.08.2023).

²⁶ См.: Жеребцов А. Н. Влияние цифровой трансформации в сфере миграции на оптимизацию административно-правового регулирования миграционных правоотношений. С. 105.

²⁷ 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 мо-

ны считать его именно функцией публичного управления²⁸, заключающейся в «сборе, обработке, хранении и распространении информации о какой-либо системе или отдельных ее элементах, ориентированной на информационное обеспечение управления данной системой, позволяющей судить о ее состоянии в любой момент и дающей возможность прогнозирования ее развития»²⁹. Расширение применения цифровых технологий в сфере миграции значительно увеличивает управленческие возможности реализации данной функции публичного управления по трем основным направлениям: во-первых, мониторинг причин и факторов, влияющих на миграционные процессы; во-вторых, антикоррупционный мониторинг правоприменительной практики в сфере миграции³⁰; в-третьих, мониторинг численности и структуры основных миграционных потоков и их разновидностей. 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) экономического положения в стране и регионах;
- б) рынка труда в стране и регионах;
- в) уровня безработицы и самозанятости в стране и регионах;
- г) демографической ситуации по возрастному составу населения страны и регионов;
- д) национальной и этнической структуры общества и региональных особенностей;
- е) социальной и коммунальной инфраструктуры региона, ее состояние и допустимые пределы нагрузки;
- ж) региональной экологической обстановки;

з) региональных факторов привлекательности (непривлекательности) территории для притяжения (выталкивания) мигрантов;

и) социально-экономической, политической ситуации, 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 актуален мониторинг как эмиграционных, так и иммиграционных процессов, которые включают мониторинг:

— въезда ИГ (ЛБГ) для временного пребывания, временного проживания, постоянного проживания;

— миграционного учета ИГ (ЛБГ) по месту пребывания и месту жительства;

— транзитного следования ИГ (ЛБГ) через территорию РФ;

— обратившихся за получением гражданства, вида на жительство, разрешения на временное проживание;

— ИГ (ЛБГ) без определенного правового статуса;

— выезжающих за границу на постоянное место жительства граждан РФ;

— граждан РФ, имеющих гражданство другого иностранного государства (многогражданство);

— лиц, отказавшихся от гражданства РФ;

— лиц без гражданства, находящихся на различных основаниях на территории РФ;

в) для внешней трудовой миграции актуален мониторинг как трудовой эмиграции, так

мониторинга (анализ понятий правового мониторинга) // Право и государство: теория и практика. 2009. № 11 (59). С. 11–13.

²⁸ См.: Жеребцов А. Н. Мониторинг как специальная функция государственного управления миграционными потоками // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика : материалы Междунар. науч.-практ. конференции, 19 июня 2020 г. / редкол.: А. С. Шиенкова, К. Д. Рыдченко, М. Е. Труфанов [и др.]. Электрон. дан. 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.

²⁹ Майоров А. Н., Мониторинг в образовании. 3-е изд., испр. и доп. М. : Интеллект-Центр, 2005. С. 15.

³⁰ Данное направление мониторинга подробно рассмотрено в статье: Жеребцов А. Н., Малышев Е. А. Противодействие коррупции в сфере миграции посредством реализации функции мониторинга правоприменительной практики.

и трудовой иммиграции, которые включают мониторинг:

- въезда иностранных работников (ИГ и ЛБГ) для осуществления трудовой деятельности на основании разрешения на работы;

- въезда иностранных работников (ИГ и ЛБГ) для осуществления трудовой деятельности на основании патента;

- въезда иностранных работников (ИГ и ЛБГ) для осуществления трудовой деятельности из государств — членов ЕАЭС;

- въезда высококвалифицированных иностранных работников (ИГ и ЛБГ);

- выезда граждан РФ (лиц, постоянно проживающих в РФ) за границу для осуществления трудовой деятельности;

- выезда граждан РФ (лиц, постоянно проживающих в РФ) за границу для осуществления трудовой деятельности в государствах — членах ЕАЭС;

г) мониторинг вынужденной миграции касается:

- прибытия в массовом (экстренном) порядке ИГ (ЛБГ);

- прибытия ИГ (ЛБГ) с целью получения статуса беженца;

- прибытия ИГ (ЛБГ) в целях получения политического (территориального) убежища;

- прибытия ИГ (ЛБГ) в целях получения временного (гуманитарного) убежища;

- граждан РФ, покинувших место своего постоянного проживания, в целях получения статуса вынужденного переселенца;

- ИГ (ЛБГ), которым отказано в правовом статусе беженца, всех видов;

д) мониторинг незаконной миграции должен включать мониторинг:

- незаконных мигрантов — ИГ (ЛБГ);

- незаконных мигрантов — граждан РФ;

- незаконных мигрантов, которым отказано в статусе вынужденного мигранта и которые не покинули территорию РФ;

- незаконных трудовых мигрантов — ИГ (ЛБГ);

- 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 базы актуальной информации о миграции, необходимой для эффективной реализации государственной миграционной политики, принятия позитивных и охранительных управленческих решений.

Идентификация и аутентификация мигрантов при осуществлении федерального государственного миграционного надзора. Проблемы идентификации мигрантов стали актуальны достаточно давно, но реально решаться начали лишь с принятием Федерального закона от 14.07.2022 № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»³¹. Этот законодательный акт вводит государственную дактилоскопическую регистрацию и фотографирование мигрантов. Кроме этого, при наличии у миграционного органа технической возможности мигранту может быть выдан ID-документ с электронным носителем информации для хранения биометрических персональных данных владельца (п. 13 ст. 5 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»³²). Таким образом, можно признать, что в настоящее время в рамках российского миграционного законодательства реализуются лишь процедуры идентификации, но не аутентификации мигрантов. Хочется отметить при этом, что идентификация и аутентификация мигрантов будут эффективны лишь при комплексном применении этих процедур.

Внедрение в публичное управление миграционными процессами информационных технологий идентификации и аутентификации мигрантов (цифрового профиля, биометрического документа, аккаунта мигранта в единой информационной платформе в сфере миграции

³¹ СЗ РФ. 2022. № 29. (ч. III). Ст. 5324.

³² СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

и др.) выступает важным средством федерального государственного миграционного надзора, предупреждения и пресечения незаконной миграции, осуществления миграционного розыска³³. 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 участившимися случаями смены мигрантами идентификационных данных с целью избежания запрета на въезд и пребывание в Российской Федерации и осуществления ими незаконной трудовой деятельности. В этой связи внедрение в пуб-

личное управление миграционными процессами информационных технологий процедуры 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 нуждается в дальнейшем специальном исследовании, но одно следует констатировать: данный административно-правовой механизм является объективным и направленным на совершенствование и повышение эффективности реализации целевых установок государственной миграционной политики Российской Федерации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Андреев А. Электронный паспорт. Основные константы // Электроника: наука, технология, бизнес. 2006. № 8.

Бочарова О. С. Биометрические ID документы с RFID: структура, защита, исследования // Вопросы экспертной практики. 2019. № S1.

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).

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

Горохов Д. Б., Глазкова М. Е. Организация правового мониторинга в системе федеральных органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2008. № 4.

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. конференции, 9 июня 2023 г. / редкол.: К. Д. Рыдченко, А. Г. Белый, А. Д. Абрамкин [и др.]. Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2023.

Жеребцов А. Н. Внутренняя миграция населения: проблемы содержания и перспективы административно-правового регулирования // Юридический вестник Кубанского университета. 2022. № 3.

Жеребцов А. Н. Мониторинг как специальная функция государственного управления миграционными потоками // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика : материалы Междунар. науч.-практ. конференции, 19 июня 2020 г. / редкол.: А. С. Шиенкова, К. Д. Рыдченко, М. Е. Труфанов [и др.]. Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2020.

Жеребцов А. Н. Содержание миграционно-правовых режимов реализации правовой миграционной политики Российской Федерации // Современное право. 2008. № 3.

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. конференции (16 июня 2022 г.) / редкол.: К. Д. Рыдченко, А. А. Поделякин, А. Д. Абрамкин [и др.]. Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2022.

Жеребцов А. Н., Горбань А. Е. Целевая концепция государственной миграционной политики Российской Федерации и административно-правовой механизм ее реализации : монография. М. : Проспект, 2022.

³³ См.: Zharebzo A. N., Denisenko V. V., Mayorov V. I., Trufanov M. E. Migration search for foreign citizens: problems of administrative-legal regulation // Proceedings of the V Khmyrovsky Criminalistic Readings, December 17, 2021. Krasnodar : EurAsian Scientific Editions OU, 2021. P. 138–143.

Жеребцов А. Н., Малышев Е. А. Миграционное право России : учебник / под общ. ред. А. Н. Жеребцова. М. : Юрайт, 2019.

Жеребцов А. Н., Малышев Е. А. Противодействие коррупции в сфере миграции посредством реализации функции мониторинга правоприменительной практики // Российская юстиция. 2023. № 7.

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

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

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

Мочалов А. Н. Цифровой профиль: основные риски для конституционных прав человека в условиях правовой неопределенности // Lex russica. 2021. Т. 74. № 9.

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

Тлупова А. В. Рассмотрение подходов к определению понятия правового мониторинга (анализ понятий правового мониторинга) // Право и государство: теория и практика. 2009. № 11 (59).

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.

Zherebtsov A. N., Denisenko V. V., Mayorov V. I., Trufanov M. E. Migration search for foreign citizens: problems of administrative-legal regulation // Proceedings of the V Khmyrovsky Criminalistic Readings, December 17, 2021. Krasnodar : EurAsian Scientific Editions OU, 2021.

REFERENCES

Andreev A. Electronic passport. Basic constants. *Elektronika: nauka, tekhnologiya, biznes*. 2006;8. (In Russ.).
Bocharova OS. Biometric ID documents with RFID: structure, protection, research. *Voprosy ekspertnoy praktiki*. 2019;S1. (In Russ.).

Galiullina DR. Biometric documents: importance in society. *Sotsiosfera*. 2014;2. (In Russ.).

Gorokhov DB, Glazkova ME. Organization of legal monitoring in the system of federal executive authorities. *Zhurnal Rossiiskogo Prava*. 2008;4. (In Russ.).

Kanunnikova NG. Public administration in the context of digitalization: Foreign experience, problems and prospects of development. *Administrativnoe pravo i protsess [Administrative Law and Procedure]*. 2023;6. (In Russ.).

Ledeneva VYu, Rakhmonov AKh. Risks of public administration in the migration sphere in the context of digital transformation. *Upravlenie*. 2020;8(4). (In Russ.).

Mayorov AN. Monitoring in education. 3rd ed., rev. and suppl. Moscow: Intellect Tsentr Publ.; 2005. (In Russ.).

Mochalov AN. Digital profile: Main risks for constitutional human rights in the face of legal uncertainty. *Lex russica*. 2021;74(9). (In Russ.).

Mulenko NV. Problems of the introduction of electronic passports in the Russian Federation. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie [State Power and Local Self-Government]*. 2022;10. (In Russ.).

Tlupova AV. Consideration of approaches to the definition of the concept of legal monitoring (analysis of the concepts of legal monitoring). *Gosudarstvo i pravo: teoriya i praktika*. 2009;11(59). (In Russ.).

Tsurkan MV. Models of digital transformation for monitoring the implementation of projects in public administration at the regional level. *Vestnik Tverskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «Ekonomika i menedzhment» [Herald of TvSU. Series: Economics and Management]*. 2018;2. (In Russ.).

Volevodz AG. Identification documents with biometric personal data: International standards, foreign experience, domestic legal regulation and its problems. *Uchenye zapiski Sankt-Peterburgskogo imeni V.B. Bobkova filiala Rossiyskoy tamozhennoy akademii*. 2015;1(53). (In Russ.).

Zherebtsov AN, Gorban AE. The target concept of the state migration policy of the Russian Federation and the administrative and legal mechanism of its implementation: A monograph. Moscow: Prospekt Publ.; 2022. (In Russ.).

Zherebtsov AN, Malyshev EA. Combating corruption in the field of migration through the implementation of the monitoring function of law enforcement practice. *Rossiyskaya yustitsiya [Russian Justitia]*. 2023;7. (In Russ.).

Zherebtsov AN, Malyshev EA. Migration law of Russia: A textbook. Zherebtsov A.N., editor. Moscow: Yurayt Publ., 2019. (In Russ.).

Zherebtsov AN. Internal migration of the population: Problems of content and prospects of administrative and legal regulation. *Yuridicheskiy vestnik Kubanskogo universiteta*. 2022;3. (In Russ.).

Zherebtsov AN. Monitoring as a special function of state management of migration flows. In: Shienkova AS, Rydchenko KD, Trufanov ME, et al. *Administrative and legal regulation of law enforcement activities: theory and practice*. Proceedings of the International Scientific and Practical Conference, June 19, 2020. Krasnodar: Krasnodarskiy universitet MVD Rossii Publ.; 2020. (In Russ.).

Zherebtsov AN. The content of migration and legal regimes for the implementation of the legal migration policy of the Russian Federation. *Sovremennoe pravo [Modern law]*. 2008;3. (In Russ.).

Zherebtsov AN. The digital profile of a migrant as a migration and legal regime for managing migration processes in the Russian Federation. In: Rydchenko KD, Podelyakin AA, Abramkin AD, et al. *Administrative and legal regulation of law enforcement activities: Theory and practice*. Proceedings of the International Scientific and Practical Conference, June 16, 2022. Krasnodar: Krasnodarskiy universitet MVD Rossii Publ.; 2022. (In Russ.).

Zherebtsov AN. The impact of digital transformation in the field of migration on the optimization of administrative and legal regulation of migration relations. In: Rydchenko KD, Bely AG, Abramkin AD, et al. *Administrative and legal regulation of law enforcement activities: Theory and practice*. Proceedings of the International Scientific and Practical Conference, June 9, 2023. Krasnodar: Krasnodarskiy universitet MVD Rossii Publ.; 2023. (In Russ.).

Zherebtsov AN, Denisenko VV, Mayorov VI, Trufanov ME. Migration search for foreign citizens: problems of administrative-legal regulation. Proceedings of the V Khmyrovsky Criminalistic Readings, December 17, 2021. Krasnodar: EurAsian Scientific Editions OU; 2021.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Жеребцов Алексей Николаевич, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры административной деятельности органов внутренних дел Краснодарского университета МВД России, профессор кафедры административного и финансового права Кубанского государственного университета д. 28, Ярославская ул., г. Краснодар 350049, Российская Федерация
admgan2066@yandex.ru

Малышев Евгений Александрович, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Северо-Западного филиала Российского государственного университета правосудия д. 5, Александровский парк, г. Санкт-Петербург 197046, Российская Федерация
admgan2066@yandex.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Alexey N. Zherebtsov, Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Professor of the Department of Administrative Activities of Internal Affairs Bodies, Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Professor, Department of Administrative and Financial Law, Kuban State University 28, Yaroslavskaya St., Krasnodar 350049, Russian Federation
admgan2066@yandex.ru

Evgeny A. Malyshev, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Associate Professor, Department of Public Law Disciplines, Northwestern Branch, Russian State University of Justice 5, Alexandrovsky Park, St. Petersburg 197046, Russian Federation
admgan2066@yandex.ru

*Материал поступил в редакцию 3 сентября 2023 г.
Статья получена после рецензирования 4 октября 2023 г.
Принята к печати 15 ноября 2023 г.*

*Received 03.09.2023.
Revised 04.10.2023.
Accepted 15.11.2023.*