

Воронежский институт МВД России

Л. Б. Антонова, Н. В. Полякова

**МИГРАЦИЯ И МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Учебное пособие

**Воронеж
2019**

ББК 67.401
УДК 342.9
А72

Рецензенты: начальник Управления по вопросам миграции ГУ МВД России по Воронежской области С. П. Червонцев;
начальник кафедры административной деятельности органов внутренних дел Санкт-Петербургского университета МВД России канд. юрид. наук, доцент С. С. Лампадова

Антонова Л. Б.

А72 Миграция и миграционные процессы в Российской Федерации : учебное пособие / Л. Б. Антонова, Н. В. Полякова. – Воронеж : ВИ МВД России, 2019. – 214 с.

ISBN 978–5–88591–751–3

Учебное пособие содержит материалы по дисциплине «Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов», раскрывающие содержание основных направлений реализации органами внутренних дел государственной миграционной политики на современном этапе.

Предназначено для курсантов и слушателей образовательных организаций высшего образования, а также сотрудников подразделений МВД России и его территориальных органов.

А 1203021100-38 33(1)-19
221 - 19

ББК 67.401

ISBN 978–5–88591–751–3 © Воронежский институт МВД России, 2019

ВВЕДЕНИЕ

Российское миграционное законодательство в последнее время имеет тенденцию приведения в соответствие с международными стандартами, расширяются зарубежные контакты, в большей степени с государствами, входившими в состав СССР, упрощается порядок въезда РФ и выезда из нее, ежегодно увеличиваются миграционные потоки и постоянно возрастает число иностранных граждан и лиц без гражданства в нашей стране. В условиях общемировой глобализации, когда миграция, как внешняя, так и внутренняя, становится реальностью большинства государств, безусловно, стоит говорить о проведении эффективной и своевременной миграционной политики, которая поможет определить дальнейшее развитие России.

Миграционные потоки, движение которых ежегодно осуществляется в Российской Федерации, стабильно остаются высокими. Так, в 2018 году было поставлено на миграционный учет по месту пребывания 17171744 иностранных граждан и лиц без гражданства, что на 2000 больше, чем в аналогичном периоде 2017 года. На территории Российской Федерации ежегодно пребывает около 10 млн. иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно или временно проживает в Российской Федерации более 1 млн. иностранных граждан¹.

В научной литературе отмечается очевидная взаимосвязь между проблемой административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства и вопросом о защите прав человека. Нарушение прав человека является одной из причин такой значительной проблемы, как рост беженцев и вынужденных переселенцев.

Государственная миграционная политика Российской Федерации, реализуемая в соответствии с Концепцией, утвержденной Президентом РФ 31 октября 2018 г., учитывает современные реалии и направлена на регулирование миграционных потоков с учетом степени нормативно-правового регулирования вопросов миграции и опыта деятельности государственных органов в сфере миграции.

В последние годы обновилась нормативно-правовая база миграционных отношений, заложена идея разработки и принятия Миграционного кодекса, который должен заложить основу кодификации миграционного законодательства с целью систематизации административно-правовых норм в сфере миграции.

¹ Отчет I-РД за 2018 г. – Москва : ГУВМ МВД России, 2018.

Глава 1

МИГРАЦИЯ И МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В РФ: СУЩНОСТЬ, ВИДЫ И СТРУКТУРА

§1. Дискуссия о миграционном праве, его особенности

Миграционное право, как и другие отрасли, подотрасли и институты российского права, представляет собой совокупность юридических норм, последовательно расположенных и взаимосвязанных между собой. Они объединены внутренним единством целей, задач, предметом регулирования, методом и принципами правового регулирования.

Исторически миграционное право развивалось в рамках российского административного права. Однако место миграционного права в российской системе права до сих пор не определено окончательно и носит дискуссионный характер.

Генезис современного миграционного законодательства России начинается с 1991 г., когда были приняты основные законы в сфере миграции населения, создавшие правовую основу отечественной миграционной системы. Современное состояние миграционного права предполагает его активное развитие и единого понимания его места в системе российского права.

До сих пор правоведы не определились, считать ли миграционное право самостоятельной отраслью российской системы права или же составной частью (подотраслью) административного права Российской Федерации.

Например, Хабриева Т. Я. считает, что на данной стадии развития миграционного права можно говорить о его комплексной природе и определении перспективы его развития от состояния комплексного межотраслевого института к положению отрасли»¹.

Другой точки зрения придерживаются, например, А. Н. Сандугей, А. Н. Жеребцов, Е. А. Малышев². Они утверждают, что миграционное право является не самостоятельной отраслью права, а составной частью (подотраслью) административного права Российской Федерации, в структуру которого входит комплекс административно-правовых институтов, регулирую-

¹ Хабриева Т. Я. Миграционное право как структурное образование российского права // Журн. рос. права. – 2011. – № 11. – С. 4.

² Сандугей А. Н. Некоторые теоретические вопросы миграционного права России в отечественной правовой системе // Рос. следователь. – 2008. – № 23. – С. 23—38.; Жеребцов А. Н., Малышев Е. А. Некоторые теоретические аспекты миграционного права в административном праве Российской Федерации // Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2017. – № 4. – С. 91–92.

ющих определенные группы общественных отношений в миграционной сфере, определяющих статус участников миграционного процесса.

Предметом правового регулирования миграционного права являются миграционные правоотношения как совокупность общественных отношений, возникающих в ходе миграционных процессов, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся в процессе практической реализации исполнительной власти.

При этом под миграционными правоотношениями необходимо понимать урегулированные нормами административного права общественные отношения, содержанием которых является правовая связь между субъектами, позволяющая мигранту реализовать предоставленное ему Конституцией РФ право на свободу передвижения, и уполномоченными органами государственного или муниципального управления, обязанными обеспечить реализацию указанных прав. Данные общественные отношения возникают в связи с потребностью в территориальном перемещении, при непосредственном территориальном перемещении либо являются результатом такого перемещения¹.

Элементы миграционных отношений включают: а) субъекты правовых отношений – их участники; б) объекты; в) содержание (взаимные права и обязанности).

Особенности миграционных отношений:

1. Особый характер их субъектов, к которым относятся граждане, организации независимо от форм собственности.

2. В качестве объектов миграционных правоотношений могут выступать общественные отношения, связанные с: въездом в РФ иностранных граждан и лиц без гражданства и их выездом; временным пребыванием, временным и постоянным проживанием в РФ иностранных граждан и лиц без гражданства; осуществлением трудовой и предпринимательской деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства.

3. Обусловленность миграционных правоотношений социально-политической и экономической ситуацией в государстве и в мире. Так, различные вооруженные конфликты могут повлечь за собой перемещение населения.

4. Содержание правовых норм, регулирующих миграционные процессы, носит комплексный характер.

5. Миграционные правоотношения охватывают все категории населения.

6. Добровольный и вынужденный характер их возникновения.

Классификация миграционных правоотношений:

¹ Жеребцов А. Н., Малышев Е. А. Некоторые теоретические аспекты миграционного права в административном праве Российской Федерации // Вестник Краснодарского университета МВД России, 2017. – № 2. – С. 93.

а) по целевому назначению:

- правоустановительные, которые выражаются в совершении их участниками позитивных действий;

- правоохранительные, возникают в процессе защиты норм миграционного права;

б) в зависимости от направления перемещения населения:

- иммиграционные, связанные с въездом в государство граждан другого государства и лиц без гражданства;

- эмиграционные, связанные с выездом граждан из своей страны в другое государство на постоянное место жительства или на длительный срок:

в) по времени:

- постоянные;

- временные.

Для миграционного права, как и для административного права, характерен разрешительный тип правового регулирования общественных отношений с доминирующим методом правового регулирования – субординации.

При этом используются следующие способы правового воздействия:

1. Установление запретов (например, при осуществлении иммиграционного контроля).

2. Возложение обязанностей (например, при осуществлении регистрации по месту пребывания и месту жительства граждан Российской Федерации, миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства, разрешении на привлечение и использование на территории Российской Федерации иностранной рабочей силы и т. п.).

3. Дозволения (применяется при построении норм о разрешительном порядке привлечения иностранных граждан для работы на территории Российской Федерации, о привлечении граждан Российской Федерации для работы за границей, об эмиграции российских граждан за пределы территории Российской Федерации и т. п.).

4. Предоставление правомочий (например, предоставление права на обращение в миграционный орган за приобретением административно-правового статуса мигранта, за разрешением конкретного миграционного дела, обжалованием действий и решений должностных лиц миграционных органов и т. п., а также с целью разграничить предметы ведения и полномочия в сфере государственного управления миграционными процессами между органами государственного управления Российской Федерации и органами государственного управления субъектов Российской Федерации).

5. Наложение санкций.

Стимулы достаточно редко встречаются в правовом регулировании миграционных правоотношений и не играют в настоящее время решающего значения, хотя возможность их использования в современных условиях

весьма желательна. Так, стимул нужен в сфере желаемого расселения мигрантов на территории страны, реализации программ переселения соотечественников на территорию Российской Федерации, при предоставлении миграционной амнистии незаконным мигрантам.

§ 2. Миграция как объект управления, ее виды

Сегодня миграция – это распространенное и многоплановое социально-правовое и политическое явление.

Миграционные процессы имеют мировой масштаб и характерны в большей или меньшей степени для многих стран мира. В силу экономических, военно-политических, социальных, природно-климатических факторов динамика роста территориальных перемещений продолжает не только сохраняться, но и расти.

Например, в Европейском союзе на данный момент насчитывается 31 страна. В общем, рождаемость в них составляет 1,38 ребенка на семью. Но с годами при такой низкой (невосполняемой) рождаемости национального населения численность проживающих на территориях этих стран неуклонно растет. Какова же причина? Иммиграция. Прирост населения на 90% происходит за счет исламской иммиграции, причем рождаемость в исламских семьях, например, во Франции составляет 8,1 ребенка на семью, в то время как у коренных французов – 1,8.

Так, по данным ООН в 2015 году доля международных мигрантов среди мирового населения составила 244 миллиона человек. В 2018 году по данным исследований Международной организации труда ООН количество мигрантов в мире составило 277 миллионов человек, что на 13,5% больше предыдущих показателей¹. Основопологающей тенденцией является рост трудовой миграции. Так, 59% (164 миллиона) от общего количества международных мигрантов приходится именно на трудовых мигрантов, их количество за последние пять лет возросло на 10%². Но, например, в России к концу 2018 года число иностранных граждан, имевших действующее разрешение на работу, снизилось до 93 тысяч человек, а имеющих действующий патент возросло до 1662 тысяч человек³.

По данным исследований тенденции роста миграционных процессов будут продолжать сохраняться. По предварительным прогнозам к 2050 го-

¹ Щербакова Е. М. Миграция в России, предварительные итоги 2018 года // Демоскоп Weekly. – 2019. – № 805–806 // URL: <http://demoscope.ru/weekly/2019/0805/barom01.php>.

² Ежемесячный мониторинг социально-экономического положения и самочувствия населения : 2015 г. – март 2019 г. / Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; под ред. Т. М. Малевой. – Москва, 2019.

³ Щербакова Е. М. Указ. соч. // Демоскоп Weekly. – 2019. – № 805–806 // URL: <http://demoscope.ru/weekly/2019/0805/barom01.php>.

ду численность международных мигрантов может составить 321 миллион человек¹.

В отечественной юридической литературе сделаны попытки определить те или иные основы, к которым относятся вид, тип и форма миграции. Уточнение разновидностей миграций важно для понятия элементов и сущности миграционного процесса. В юридической литературе встречаются несколько разновидностей перемещений граждан: безвозвратное, сезонное и маятниковое. С их точки зрения, эти передвижения граждан имеют определенное значение для социально-экономического развития общества и относятся к личным и вещественным факторам производства. А также они влияют на перераспределение трудовых ресурсов. Из приведенных видов миграции следует, что миграционные процессы выполняют функции регулирования потоков населения между административно-территориальными единицами для решения вопросов производственного характера и перераспределения трудовых ресурсов из одних регионов в другие. Поэтому миграционные процессы влияют на определение развития того или иного региона с целью обеспечения занятости на одной территории и сокращению безработицы на другой.

Миграция населения как сложное, многоаспектное явление оказывает существенное влияние на социально-экономическую и политическую сферы жизнедеятельности общества.

Первоначальное значение понятия «миграция» гласит как «переселение, перемещение». Уже в конце XIX века миграция определялась как постоянное или временное изменение места жительства человека².

Некоторые ученые рассматривают миграцию как социальный процесс, не привязанный к территории, определяя ее как любое перемещение между социальными общностями и группами. Однако в данном случае миграция – это социологическая категория.

В контексте рассматриваемого вопроса, миграция – это любое территориальное перемещение, которое связано с изменением места жительства (места пребывания) гражданина.

Наиболее точное определение в юридическом аспекте предлагает М. Л. Тюркин, который определяет его как «...совокупность отношений при проектировании и территориальном перемещении людей, обусловленном их административно-правовым регулированием, реализацией личных, общественных и государственных интересов, и, как правило, влекущем приобретение ими нового правового статуса»³. Данное определение наиболее приемлемо для изучения данного явления.

¹ Информационное агентство России «ТАСС» : Международная панорама : ежедн. интернет-изд. – 2016. – 10 мая. // URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/3268763>

² Хорев Б. С., Чапек В. Н. Проблемы изучения миграционного населения. – Москва, 1975. – С. 45.

³ Тюркин М. Л. Миграционная система России: концептуальные организационно-правовые основы : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Москва, 2004. – С. 21.

Законодательного закрепления понятие «миграция» не получило, но в научной и учебной литературе чаще всего фигурирует определение данное еще в 1987 году советским и российским демографом, социологом и экономистом, доктором экономических наук, главным научным сотрудником Института социально-политических исследований РАН Рыбаковским Л. Л., как процесс перемещения людей через границы тех или иных территорий со сменой навсегда или на более или менее длительное время постоянного места жительства либо с регулярным возвращением к нему.

В науке выделяют различные типы миграции, а именно:

1. По географическому признаку: а) внутренняя (внутригосударственная) и б) внешняя (международная).
2. По целям: а) трудовая; б) коммерческая; в) учебная; г) религиозная.
3. По степени законности: а) легальная и б) нелегальная (незаконная).

Управление миграцией в Российской Федерации осуществляют органы государственной власти, реализуя его в законодательной, исполнительной и судебной формах деятельности. Управленческий аспект сущности миграции характеризуется следующими признаками: а) проявляется в совместной общественной деятельности субъектов миграционных процессов; б) основой является соподчиненность воли участников управленческих отношений; в) объектом управляющего воздействия является поведение участников миграционных процессов и взаимоотношения между ними; г) оказывает упорядочивающее воздействие на участников миграционных процессов.

Как правило, миграционный процесс представляет собой ряд элементов, которые в свою очередь обуславливают перемещение определенной категории граждан, совершаемые во времени и изменением его в пространстве. Для каждой территориальной совокупности людей миграционный процесс есть двоякое движение: выбытия и прибытия определенной категории граждан, связанной со сменой постоянного места жительства, если это является их переселением. Миграционный процесс является как фактором (от лат. *factor* — делающий, производящий), ибо его можно определять как одну из составляющих, влияющих на изменение социально-экономических отношений на той или иной административно-территориальной единице. Здесь необходимо понять его воздействие на определенные общественные отношения, проявляющиеся в жизни общества и государства. Основными элементами сущности миграционного процесса можно назвать: характер воздействия; время воздействия; влияние его изменение этноса населения; свойства воздействия (постоянно, кратковременно, единовременно). Все эти элементы взаимосвязаны и влияют друг на друга.

Следует отметить, что впервые к пониманию миграционных процессов обратился Британский картограф, географ, статистик немецкого происхождения Е. Г. Равенштейн в одной из своих статей «Законы миграции», сформулировав законы миграции, опираясь на проведенные им исследования, основанные на данных переписи населения Великобритании, и в

1885 г. обозначил 11 миграционных законов, которые применяются и в современный период. К основным относятся: а) перемещение населения на небольшие расстояния; б) привлекательность более крупных мегаполисов; в) всегда миграционному потоку присущ свой контрпоток; г) прирост крупных мегаполисов всегда связан с притоком населения; д) значение и роль миграции связана с крупными проектами строительства того или иного региона; е) социально-экономические причины миграции являются приоритетными.

В конце 1980-х годов была разработана теория трехстадийности миграционного процесса. На первой или подготовительной стадии происходит формирование территориальной подвижности населения. Основная стадия – это собственно переселение людей. Заключительная (завершающая) стадия – приживаемость мигрантов на новом месте. Отдельные стадии миграционного процесса тесно связаны между собой. Для характеристики первой стадии миграционного процесса важно выявление сущности миграционной подвижности. Принципиально то, что понятия «миграционная подвижность» (лат. — *mobilis*) и перемещение (переселение) отнюдь не идентичны. Встречается несколько толкований этого термина. Прежде всего, подвижность как общее понятие различных видов перемещения. Чаще оно рассматривается как синоним переселения, может быть общим понятием потенциальной и реальной миграции.

По нашему мнению, под подвижностью следует понимать потенциальную готовность населения к изменению своего территориального статуса, т.е. потенциальную миграционную активность. На второй стадии, то есть в процессе непосредственного переселения происходит реализация миграционной подвижности населения. Мощность миграционного потока зависит, как правило, от численности населения регионов их местоположения, а также ряда факторов, среди которых особое значение имеют экономические.

В качестве функций миграции и миграционного процесса как объекта управления можно выделить следующие:

1) Основные:

- информационная, реализующаяся в процессе сбора, обобщения и анализа миграционных сведений, аккумулируемых в Государственной информационной системе миграционного учета (далее – ГИСМУ);
- планирующая, в процессе реализации которой субъект управления миграцией на основе оценки эффективности функционирования существующей в России миграционной системы и ее перспективных задач, заранее определяет промежуточные этапы их решения;
- организационная, направленная на упорядочение взаимодействия субъекта и объекта управления миграционными процессами, определение прав и обязанностей участников миграционной деятельности;
- распорядительная, предполагающая установление режима миграционной деятельности для достижения целей и задач миграционной поли-

тики России, регулирования общественных отношений, выражается в от-
даче предписаний, приказов, указаний, распоряжений;

- регулирующая, представляющая собой совокупность воздействий, упорядочивающих функционирование миграционной системы России в складывающихся миграционных условиях;

- прогностическая (моделирующая). включающая научное предви-
дение, обоснование тенденций развития миграции на основе объективной
оценки миграционных сведений, моделирование (построение) наиболее
оптимальной миграционной ситуации;

- контрольно-учетная, в процессе которой происходит установление
соответствия эффективности миграционной системы и ее фактического со-
стояния предъявляемым требованиям.

2) Особые функции:

- политическая – осуществление мероприятий в различных сферах
миграции в рамках государственной миграционной политики;

- финансово-правовая – управление финансово-экономической сфе-
рой миграционной деятельности (например, выделение средств из государ-
ственного бюджета на административное выдворение, депортацию, реали-
зацию законодательства о беженцах и соотечественниках);

- образовательная – управление многоуровневой системой профес-
сионального миграционного образования, включающее профессиональное
обучение и дополнительное профессиональное образование (например, по-
вышение квалификации, стажировки и другое);

- научная – управлением научным обеспечением миграционной си-
стемы;

- чрезвычайная – управление экстренной массовой миграцией при
возникновении кризисных ситуаций.

Иммиграция, как явление въезда населения одной страны в другую для
временного или постоянного проживания, рассматривается как важный по-
ложительный элемент экономического и демографического развития.

§ 3. Принципы государственного управления миграцией

Принципы государственного управления миграцией как основопола-
гающие начала, руководящие установки, определяющие правила осу-
ществления миграционной деятельности и ее организации в РФ, отражаю-
щие наиболее существенные условия управления миграционной системой
в России, ориентированы на эффективное регулирование миграционных
процессов в социально-правовой и организационно-правовой сферах.

Система принципов государственного управления миграцией вклю-
чает в себя общие принципы и организационно-правовые.

Общие принципы управления социально-правовой сферы миграции:

- объективность управления предполагает соответствие управления миграционными процессами объективным закономерностям их развития, учет реальных возможностей и действительного состояния объекта управления в процессе принятия федеральными органами исполнительной власти управленческих решений в миграционной сфере;

- законность и дисциплина – все участники миграционных процессов обязаны строго соблюдать миграционное законодательство;

- конкретность управления означает, что в процессе каждого управляемого миграционного цикла необходимо учитывать конкретную миграционную ситуацию;

- сочетание централизации и децентрализации управления предполагает разграничение полномочий федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления;

- участие граждан в управлении миграцией;

- эффективность управления заключается в урегулировании миграционных процессов с наименьшими затратами сил, средств и времени.

Организационно-правовые принципы:

- ведомственный принцип, преобладающий для административно-правового регулирования миграции органами исполнительной власти и означающий, что каждый объект миграционной сферы вне зависимости от его территориального размещения, управляется полномочным федеральным органом МВД через территориальные органы субъектов РФ и подчиненные им органы на местах;

- территориальный принцип позволяет обеспечивать комплексное регулирование миграционных процессов на конкретной территории;

- линейный принцип означает, что каждый руководитель в пределах своей компетенции обладает в отношении своих подчиненных всеми правами и функциями управления, и применяется при организации территориальных органов и их подразделений для относительной несложной деятельности (например, управление в подразделении по вопросам миграции территориального органа МВД России на районном уровне);

- функциональный принцип применяется в сложных структурах исполнительной власти, руководитель которых не в состоянии единолично реализовать все функции органа (например, такой принцип реализуется при управлении УВМ ГУ (УМВД) России по субъекту РФ);

- принцип распределения полномочий предполагает юридическое закрепление задач за каждым органом, прав и обязанностей за всеми должностными лицами в миграционной сфере.

Глава 2

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РФ: СУЩНОСТЬ, СОДЕРЖАНИЕ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Основные направления государственной миграционной политики

В теории социологии и теории права выделено множество понятий политики как таковой, но всё же большинство ученых склоняются к тому, что данное понятие прикрепляется к деятельности различных социальных групп в обществе в рамках целевого и волевого управленческого воздействия на существование себе подобных¹.

Также различают ее видовое многообразие. В рамках нашей работы мы остановимся на миграционной политике.

В современном мире миграционные движения населения активны, в том числе и в нашем государстве существует внешняя миграция. Но так было не всегда. Например, во времена СССР, в основном, миграция носила внутренний характер и заключалась в передвижении лиц с обжитых территорий в слабозаселенные для приобретения новых земель в собственность или же из деревень в города в пределах одного государства. Причем этот процесс получил не название, которое использовалось в Европе – миграционная политика, а приближенное к сути явления - «переселенческое дело», «рациональное размещение производительных сил». Термины, употребляемые на мировой арене, были закреплены в отечественной науке и законодательстве лишь к концу периода «перестройки», когда перед Советским Союзом встала новая задача – массовые потоки вынужденных и экономических переселенцев.

Однако стоит отметить, что по сей день понятийный аппарат в сфере миграционной политики вызывает полемику.

В период существования СССР миграция проводилась по трем направлениям: «во-первых, переселение жителей из старообжитых, обычно плотно заселенных районов в районы, где малая доля населения и существует необходимость проведения хозяйственных работ; во-вторых, урбанизация; в-третьих, интенсивный приток мигрантов в крупные города»². То есть миграция была в основном внутренняя. При этом те виды миграционных потоков, которые появились в 90-е годы XX века в связи с распадом Советского Союза, не учитывались. На современном этапе для политики государства в сфере миграции демографическое состояние не являет-

¹ Шабров О. Ф. Понятие политического: возможна ли политическая наука? // Власть. – 2016. – С. 53; Дергачев А. Ю., Сергеева Н. Л., Балахнин В. В. Основы политологии : учеб. пособие. – Новосибирск : Изд-во СГУПС, 2016. – С. 8; Демидов Н. М. Основы социологии и политологии : учебник. – Москва : Академия, 2019. – С. 41.

² Рыбаковский Л. Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. – Москва, 1987.

ся проблемой номер один, хотя нельзя отрицать ее значительного влияния в данной области.

Таким образом, мы можем утверждать, что миграционная и демографическая политики направлены на решение различного рода задач.

Так, для первой это прежде всего: а) увеличение продолжительности жизни; б) повышение рождаемости; в) улучшение здоровья населения.

А к основным задачам миграционной политики относятся:

- управление процессом перемещения населения, как в пределах государства, так и за его границами с целью обеспечения стабильности;
- контроль за соблюдением уровня миграции в России;
- привлечение в Россию трудоспособного населения, в первую очередь высококвалифицированных специалистов, ученых, предпринимателей;
- создание благоприятных условий для безболезненного, осуществляемого в возможно короткий срок приспособления к жизни в новой стране;
- поддержание должного уровня жизни и защита правительством наиболее уязвимых категорий переселенцев.

Можно сделать вывод, что миграционная политика – это относительно обособленная часть общенациональной политики государства, наиболее тесно взаимосвязанная с демографической политикой.

Развернутое понятие миграционной политики дает Л. Л. Рыбаковский. В его трактовке данной дефиниции необходимо обратить внимание на два аспекта, которые имеют существенное значение и определяют специфику и содержание миграционной политики.

Во-первых, субъектом реализации является как государство, так и его общественные институты, международные организации.

А во-вторых, миграционная политика осуществляется во вполне объективно сложившихся, конкретных исторических условиях и основывается на тех базовых социальных началах, которые соответствуют тому или иному уровню развития общества.

Во внутренней структуре миграционной политики ученые традиционно выделяют три основные составляющие. Первый элемент – это ее цель, которая состоит в решении общих задач социального развития и обеспечении национальной безопасности страны. При этом приоритетной задачей является регулирование перемещения населения, недопущение и преодоление неблагоприятных последствий массового притока населения, контроль над беспрепятственной реализацией предоставленных переселенцам прав, а также обеспечение уважительного отношения к ним.

Следует отметить, что проблемы миграции невозможно устранить совсем, их можно решить путем целенаправленной, планомерной, научно обоснованной государственной политики, и поэтому приоритетным стратегическим направлением государственной политики в области миграции должно являться обеспечение каждому гражданину России или лицу, имеющему право на приобретение российского гражданства, постоянно проживающему

за ее пределами, всех конституционных прав и свобод, создание необходимых политических, экономических, социально-культурных и иных предпосылок для его скорейшей интеграции в новое для него сообщество.

Следующим элементом в структуре миграционной политики является концепция, то есть всевозможные пути ее реализации. В структуре миграционной политики концепция, по мнению Е. С. Красинец, определяется социальными, экономическими и политическими проблемами, которые решает страна в тот или иной временной отрезок¹. Что интересно: до революции государство достаточно серьезно относилось к данному вопросу, в частности существовали следующие концепции: поэтапных или волновых переселений, выбора предпочтительных районов выхода мигрантов, подбора их состава.

В дальнейшем в науке продолжало уделяться внимание разработке и научному обоснованию концепций миграционной политики². Но, к сожалению, данные теоретические разработки не находили закрепления в нормативных правовых актах государства, а лишь частично применялись при принятии конкретных управленческих решений.

Осуществление миграционной политики – это трудоемкий, весьма противоречивый процесс, реализация которого требует работы как самого государства, так и общественных институтов в целом. Ученые выделяют несколько стадий, которые прошел в своем развитии данный процесс.

Первый этап становления миграционной политики – это политика, осуществлявшаяся царским правительством. Она основывалась на том, что в первой половине XIX века миграционные процессы были слабо развиты. Во-первых, в те времена еще не были освоены восточные и южные пространства страны, во-вторых – выезд в другую страну был запрещен. Поэтому большая часть выезжающих получала паспорта на временную сельскохозяйственную работу в западноевропейские страны, откуда они затем уезжали на постоянное место жительства в страны Америки³. Поэтому вся эмиграция из России, кроме дозволенной в 80-е годы девятнадцатого века евреям, признавалась правительством нелегальной.

С такими же проблемами сталкивались жители при перемещениях внутри страны, так как царское правительство в течение длительного периода официально препятствовало массовым внутренним миграциям. Однако в связи с увеличением количества недовольства проводимой политикой, а также революционно настроенных граждан в России в начале XX века цен-

¹ Красинец Е. С. Международная миграция населения в России в условиях перехода к рынку. – Москва, 1997. – С. 181.

² Социальные проблемы миграции. – Москва, 1976; Хорев Б. С., Чапек В. Н. Проблемы изучения миграции населения. – Москва, 1978.

³ Тихонов Б. В. Переселение в России во 2-й половине XIX века. По материалам переписи 1897 г. – Москва, 1978. – С. 65.

тральные власти пришли к выводу, что необходимо полностью отказаться от традиционного курса ограничения переселений. Закон, принятый 6 июня 1904 года, предоставил право свободы переселения всем желающим, независимо от имущественного положения. При этом вновь прибывшие на новые земли освобождались от круговой поруки, им предоставлялись определенные льготы и пособия.

Следующий этап развития миграционной политики пришелся на период существования советской власти. После октябрьских событий резко изменился характер миграционных процессов в стране. С территории, вошедшей в 20-е годы XX века в состав СССР, практически прекратилась заокеанская эмиграция, а также сезонные перемещения жителей в соседние государства Европы. В 1918–1922 годах большого размаха достигла политическая эмиграция групп населения, которые были не согласны с установлением советской власти и потерпели поражение в гражданской войне, а также репатриация населения, вынужденного в годы войны эвакуироваться во внутренние районы страны¹.

В первые послереволюционные годы классовый подход был положен в основу эмиграционной политики советских республик. Первый такой закон, принятый в декабре 1917 года, предоставлял право на въезд в РСФСР только политическим эмигрантам, которые получили личные удостоверения от созданных за границей эмиграционных комитетов и разрешение на въезд от представителей СНК, а также русским гражданам, выезжающим по дипломатическим паспортам, выданным советским правительством.

В целом Советский союз стремился к сокращению количества внешних миграционных потоков и поощрял перемещения граждан внутри государства. В частности, происходило заселение и хозяйственное освоение новых территорий на окраинах страны, что активно поощрялось правительством.

Однако в этот период истории СССР основы миграционной политики нормативно не были закреплены, что повлекло за собой негативные последствия, выразившиеся в том, что реально миграционная ситуация не соответствовала интересам государства, общества и отдельных его членов и в связи с этим происходили экономические, демографические и моральные потери.

Изменения в данной сфере начали происходить в 1987 году в связи с коренной перестройкой политических и экономических отношений в стране. С этого момента стали открыто проявляться характерные тенденции общественного развития, которые в дальнейшем привели к распаду СССР и последующим социально-экономическим, геополитическим и другим структурным преобразованиям.

¹ Мариносян Х. Э. Проблемы миграции в постсоветском пространстве // Философские науки. – 1996. – № 1-4. – С. 7.

С момента распада Советского союза начинается третий этап осуществления государственной миграционной политики, основанный на демократических, общечеловеческих ценностях.

Формирование миграционной политики Российской Федерации имело достаточно продолжительный период и характеризовалось принятием государственных миграционных программ, а позже концепций миграционной политики государства.

Первым нормативным правовым актом России в сфере регулирования миграционных отношений стало Постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 1992 г. № 327 «О Республиканской долгосрочной программе «Миграция»».

После был принят Указ Президента Российской Федерации от 9 августа 1994 г. № 1668 «О федеральной миграционной программе»¹, в котором были определены первоочередные цели и задачи миграционной политики, а также принципы ее осуществления, дана характеристика миграционных процессов, основные направления программы и механизм их реализации.

Федеральная миграционная программа на 1998–2000 годы. Данная программа имела существенные недостатки, так, например, не была разработана четкая программа действий с учетом различных факторов, влияющих на состояние и динамику миграции: демографических, национальных, экономических. В программе также указывалось на предложение по созданию и совершенствованию правовой базы в сфере миграции, а именно принятие Федерального закона «О миграции в Российской Федерации», который определил бы правовую основу миграционных процессов. Но этот нормативный акт не принят до сих пор².

1 марта 2003 г. распоряжением Правительства Российской Федерации № 256-р была утверждена Концепция регулирования миграционных процессов³, которая представляла собой систему взглядов на содержание и основные направления деятельности органов государственной власти Российской Федерации в сфере государственного управления миграционными процессами. Положения Концепции были в большей части декларативными и прогнозировали политику государства в данной сфере только на ближайшие годы. Проблемы, связанные с противодействием нелегальной миграции, трудоустройством иностранных граждан и определением их правового статуса, не были разработаны в данном документе.

¹ О федеральной миграционной программе : указ Президента РФ от 9 августа 1994 г. № 1668// Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 18. – Ст. 2065.

² Полякова Н. В. Административно-правовые основы противодействия незаконной миграции в Российской Федерации : монография. – Воронеж: ВИ МВД России, 2009. – 173 с.

³ О концепции регулирования миграционных процессов в РФ : Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 марта 2003 г. № 256-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 10. – Ст. 923.

Следующим нормативным актом в данной сфере стало Распоряжение Правительства РФ от 19 января 2006 г. № 38-р «О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы)». В нем указывалось, что «...сложившиеся тенденции изменения показателей естественного движения населения России свидетельствуют о том, что существует потенциал преодоления депопуляции за счет трех факторов – увеличения рождаемости, как минимум, до среднеевропейского уровня, снижения смертности населения в трудоспособном возрасте до уровня не ниже конца восьмидесятых годов и реализации современной миграционной политики, которая должна обеспечить компенсацию сокращения численности населения»¹.

8 июня 2012 г. распоряжением № Пр-1490 Президента Российской Федерации была утверждена Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, имевшая перспективный характер².

В Концепции изложены принципиально новые подходы к управлению миграционными процессами. Основное содержание Концепции – не движение в сторону либерализации миграционной политики, а движение вперед – в направлении модернизации отечественной экономики. Такой экономический подход к миграционной политике вполне обоснован. «Если мы хотим заниматься не латанием дыр в экономике, а выводить ее на качественно новый уровень, то необходимо привлекать как можно больше специалистов, в том числе и со стороны», — подчеркивал руководитель ФМС России К. О. Ромодановский³. Мероприятия, изложенные в Концепции, были направлены на привлечение высококвалифицированных трудовых мигрантов, использование зарубежного опыта государств с сильной и целенаправленной миграционной политикой и осуществление различных миграционных программ.

В настоящее время актом стратегического планирования в сфере миграции населения является Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы, утвержденная Указом Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622⁴, которая формулирует правовые и организационные основы деятельности органов государственной власти в сфере миграции населения.

¹ О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы) : распоряжение Правительства РФ от 19 января 2006 г. № 38-р //Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 5. – Ст. 589.

² Распоряжение Президента Рос. Федерации от 8 июня 2012 г. Пр-1490 // www.kremlin.ru. – 2012. – 13 июня.

³ Юдина Л. Ромодановский обещает миграционную революцию // Ваше право. Миграция. – 2011. – № 9.

⁴ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 годы : Указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 // Офиц. интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. – 2018. – 31 окт.

Согласно данной Концепции целью миграционной политики является создание миграционной ситуации, которая способствует решению задач в сфере социально-экономического, пространственного и демографического развития страны, повышения качества жизни ее населения, обеспечения безопасности государства, защиты национального рынка труда, поддержания межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе, а также в сфере защиты и сохранения русской культуры, русского языка и историко-культурного наследия народов России, составляющих основу ее культурного (цивилизационного) кода.

Повышение уровня рождаемости в стране является залогом успешного решения как демографических, так и экономических проблем. Миграция выступает лишь вспомогательным средством в этом процессе. Ее задача состоит в создании такого режима для добровольного переселения в Россию лиц (в том числе покинувших ее), который позволит им успешно адаптироваться и интегрироваться в новых условиях жизни, а также стать полноправными членами российского общества. При этом все условия должны выполняться и в отношении тех иностранных граждан, которые не намерены связывать свою жизнь с Россией, но рассматривают ее как страну с благоприятными условиями для удовлетворения своих экономических, социальных и культурных потребностей, соблюдают требования законодательства Российской Федерации, бережно относятся к ее окружающей среде и природным ресурсам, материальным и культурным ценностям, уважают многообразие региональных и этнокультурных укладов жизни российского населения.

Проблемы, с которыми сталкиваются мигранты в местах пребывания (проживания), в основном определяются уровнем развития самого государства, а именно качеством предоставляемых услуг социокультурного, образовательного, медицинского характера, уровнем правовой просвещенности населения, степенью развитости транспортной, энергетической, телекоммуникационной и информационной инфраструктуры.

Эффективность реализации предусмотренных Концепцией мер обусловлена проводимой государственной политикой Российской Федерации в сфере социально-экономического развития, промышленности, науки, инноваций, образования, здравоохранения, культуры, занятости населения, регионального развития, обеспечения безопасности государства и государственной молодежной политикой, а также внешней политикой России.

Развитие миграционного законодательства Российской Федерации должно быть направлено на установление понятных и доступных для исполнения гражданами правил в соответствии с целями, принципами и задачами миграционной политики.

Задачами миграционной политики признаны:

а) совершенствование правовых, организационных и иных механизмов, регулирующих и обеспечивающих:

добровольное переселение в Российскую Федерацию на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом, а также иных лиц, которые способны успешно интегрироваться в российское общество;

въезд в Российскую Федерацию и пребывание на ее территории иностранных граждан, желающих развивать экономические, деловые, профессиональные, научные, культурные и иные связи, изучать язык, историю и культуру нашей страны, способных благодаря своей трудовой деятельности, знаниям и компетенциям содействовать экономическому, социальному и культурному развитию России;

б) создание условий для адаптации к правовым, социально-экономическим, культурным и иным условиям жизни в Российской Федерации иностранных граждан, испытывающих в этом сложности, обусловленные особенностями их культуры и привычного жизненного уклада, а также иными факторами;

в) создание необходимых условий для свободного перемещения обучающихся, научных и педагогических работников в целях профессионального и научного развития, повышения уровня подготовки кадров и специалистов для отраслей экономики и сферы государственного управления Российской Федерации;

г) разработка мер по снижению уровня несоответствия в размещении населения;

д) выявление, предупреждение и пресечение фактов незаконной миграции в РФ и коррупционных нарушений в этой сфере, в частности, ужесточение мер ответственности за данные правонарушения;

е) оказание в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и законодательством Российской Федерации помощи иностранным гражданам, ищущим защиту на территории Российской Федерации.

В качестве основных задач миграционной политики в области модернизации организационно-правовых и иных механизмов, регулирующих порядок въезда в РФ и пребывания (проживания) на ее территории иностранных граждан, а также процесс добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников и иных лиц, выступают:

а) обеспечение простоты и прозрачности процедур въезда в Российскую Федерацию, получения права на пребывание (проживание) на ее территории, приобретения гражданства РФ;

б) развитие механизмов реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом;

в) регулирование процесса привлечения иностранных работников исходя из условий потребности на рынке труда и экономики Российской Федерации.

Миграционная политика в области создания условий для адаптации иностранных граждан действует в следующих направлениях:

- а) создание специализированных социокультурных институтов адаптации иностранных граждан с учетом их особенностей;
- б) недопущение отделения каких-либо групп населения по этническому или расовому признаку, а также формирования территорий с высокой концентрацией населения определенной нации;
- в) разработка мероприятий по противодействию маргинализации иностранных граждан, включая оформление документов, удостоверяющих личность, лицам без гражданства, не имеющим таковых;
- г) обеспечение равного доступа иностранцев к государственным услугам в сфере миграции.

Основными направлениями миграционной политики в области содействия свободному перемещению обучающихся, научных и педагогических работников являются:

- а) повышение доступности образовательных услуг для иностранных граждан, включая совершенствование правил въезда в Российскую Федерацию и пребывания на ее территории иностранных граждан, в целях обучения в российских образовательных организациях;
- б) обеспечение открытости Российской Федерации для обучающихся, научных и педагогических работников, в том числе создание для них комфортного режима въезда в Российскую Федерацию, пребывания, получения образования и осуществления профессиональной деятельности на ее территории;
- в) расширение возможностей для приглашения преподавателей из иностранных образовательных организаций для передачи опыта гражданам;
- г) развитие процесса отбора иностранной молодежи на обучение в пределах квоты.

Основными направлениями миграционной политики в области создания условий для снижения диспропорции в размещении населения и решения задач пространственного развития Российской Федерации являются:

- а) создание условий для развития перемещения населения внутри страны, в том числе совершенствование транспортной инфраструктуры, обеспечение доступности жилья;
- б) создание условий в государстве, при выполнении которых населению будут повсеместно предоставляться рабочие места в различных сферах трудоустройства;
- в) информационное обеспечение жителей страны о возможностях трудоустройства на территории Российской Федерации.

Основными направлениями миграционной политики в области выявления, предупреждения и пресечения незаконной миграции в государстве и коррупционных нарушений являются:

а) модернизация нормативно-правовой базы противодействия незаконной миграции, в том числе ужесточение ответственности лиц за нарушения миграционного законодательства Российской Федерации;

б) повышение эффективности контроля (надзора) государственных органов за порядком въезда в страну и выезда из нее, транзитного проезда, пребывания (проживания) иностранных граждан и осуществления ими трудовой деятельности на территории Российской Федерации;

в) разработка технических средств для обеспечения безопасности государственной границы РФ, которые позволят своевременно выявлять и пресекать въезд в государство и выезд из него иностранцев, не имеющих такого права;

г) совершенствование механизмов получения заинтересованными государственными органами информации о нахождении иностранных граждан в Российской Федерации и их перемещении по ее территории;

д) расширение использования современных биометрических технологий для идентификации личности в целях повышения эффективности государственного контроля (надзора) в сфере миграции, обеспечения общественной безопасности и предоставления государственных услуг в сфере миграции;

е) обеспечение эффективного контроля за соблюдением требований трудового законодательства и законодательства Российской Федерации о налогах и сборах работодателями, привлекающими и использующими иностранных работников;

ж) совершенствование порядка исполнения решений об административном выдворении иностранных граждан за пределы Российской Федерации и их депортации, а также порядка передачи иностранных граждан в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии;

з) совершенствование административных процедур в сфере миграции, в том числе внедрение электронных форм взаимодействия получателей государственных услуг с предоставляющими их органами и организациями, использование формата многофункциональных центров и иных организационных и технических решений;

и) активное взаимодействие государства с институтами гражданского общества в осуществлении контроля за исполнением законодательства в сфере миграции;

к) реализация мероприятий, направленных на выявление и пресечение нарушений миграционного законодательства Российской Федерации, организации незаконной миграции, торговли людьми, использования принудительного труда, в том числе совместно с компетентными органами иностранных государств;

л) поддержание и развитие государственных информационных систем;

м) повышение эффективности профилактической, информационной

и разъяснительной работы с гражданами, работодателями, заказчиками работ и услуг в целях предупреждения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации;

н) совершенствование механизма миграционного контроля в целях решения задач по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации, в том числе по противодействию криминальным, террористическим и экстремистским структурам.

Основными направлениями миграционной политики в области оказания помощи иностранным гражданам, ищущим защиту на территории Российской Федерации, являются:

а) поддержание высоких стандартов и дальнейшее развитие механизмов оказания помощи иностранным гражданам, ищущим защиту на территории Российской Федерации, в соответствии с международно-правовыми обязательствами Российской Федерации и с учетом соблюдения интересов российских граждан;

б) обеспечение готовности заинтересованных федеральных органов исполнительной власти во взаимодействии с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации к приему и размещению иностранных граждан в случае их экстренного массового прибытия в Российскую Федерацию;

в) оказание беженцам, лицам, получившим временное убежище, и претендентам на получение соответствующего статуса содействия в социальной и культурной адаптации с учетом уязвимости их положения;

г) создание дополнительных инструментов регулирования миграционных потоков с учетом общественно-политической и социально-экономической ситуации в странах, из которых в Российскую Федерацию прибывают иностранные граждане.

§ 2. Разграничение полномочий между государственными органами в регулировании миграционных отношений

Важное значение для эффективности государственной миграционной политики РФ имеет участие в данной деятельности государственных органов всех уровней государственного управления.

Складывающиеся миграционные отношения предполагают и систему государственных органов, обеспечивающих их государственно-правовое регулирование. Разграничение полномочий между государственными органами будет способствовать совершенствованию государственного управления в сфере миграции.

Следует отметить, что в настоящее время органы государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления не проявляют инициативы в решении миграционных задач.

Конституция РФ разграничивает предметы ведения РФ и субъектов РФ. Такой предмет ведения, как миграционные процессы, в Конституции РФ отсутствует.

Анализ природы миграционных отношений показывает, что они складываются в связи с реализацией правового статуса граждан РФ и иностранных граждан (лиц без гражданства) в сфере передвижения и выбора места жительства в пределах РФ, обеспечением и защитой прав мигрантов, а также соблюдением ими общественного правопорядка и общественной безопасности.

Эти вопросы входят в предмет совместного ведения РФ и субъектов РФ. Однако такое разграничение не определяет объем полномочий, закрепляемых за государственными органами различных уровней.

Общественные отношения, возникающие в сфере миграции, имеют общегосударственное значение, и поэтому основная масса регулятивных полномочий должна осуществляться на федеральном уровне.

Местное самоуправление в этой системе государственного управления наиболее близко к нуждам населения конкретной территории. Миграционные потоки в конечном итоге существенно влияют на формирование миграционной ситуации того или иного муниципального образования. А в процессах интеграции и адаптации мигрантов органы местного самоуправления играют основную роль. Так, адаптация мигрантов (вынужденных переселенцев, соотечественников, проживающих за рубежом) во многом зависит от деятельности органов местного самоуправления в социальной сфере.

В соответствии с Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (далее – Госпрограмма), органы местного самоуправления осуществляют расходы по финансированию муниципальной части компенсационного пакета участника Госпрограммы, включающего в себя услуги муниципальных учреждений дошкольного воспитания, общего образования, социального обслуживания, здравоохранения, а также в осуществлении таких мероприятий, как обеспечение социальной поддержки отдельных категорий переселенцев; обеспечение доступа к библиотекам, учреждениям культурно-досугового типа, спортивным сооружениям; ознакомление переселенцев с особенностями истории, культуры и национальными традициями народов, проживающих на территории вселения; содействие социальной и культурной адаптации переселенцев¹.

¹ О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом : Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 (в ред. от 31 мая 2019 г.) // Собр. законодательства РФ. – 2006. – № 26. – Ст. 2820.

Предполагается расширить с 1 января 2020 г. объем мер в рамках представленной выше Госпрограммы, когда начнет действовать Указ Президента РФ от 24 июля 2019 г. № 354 «О дополнительных мерах по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»¹.

Так, например, опыт миграционной политики Швейцарии показывает, что работа по интеграции мигрантов началась в Швейцарии именно снизу, исходя из городов, где проживает большое число приезжих, и уже потом вышла на уровень кантона и федеральный уровень. Действительно, инициатива должна исходить от субъектов РФ и местного самоуправления, но этого пока в Российской Федерации не происходит.

В нашей стране регулирование вопросов миграции входит в компетенцию Президента РФ, Федерального Собрания, Правительства РФ, а также федеральных органов исполнительной власти.

Президент Российской Федерации как глава государства определяет основные направления миграционной политики. Палаты Федерального Собрания Российской Федерации уполномочены вести работу по разработке законодательства в сфере миграции. Правительство Российской Федерации координирует деятельность органов исполнительной власти в сфере миграции как на федеральном, так и региональном уровнях.

Органы государственной власти на всех уровнях активно взаимодействуют и принимают меры по непосредственной реализации миграционной политики.

Основными инструментами осуществления миграционной политики выступают:

- а) выполнение на основе выработанных планов мер по ее реализации;
- б) контрольная деятельность Президента РФ за работой Правительства, в частности, ежегодные доклады о ходе исполнения положений законодательства о миграции;
- в) повышение качества профессиональной подготовки должностных лиц государственных органов в данной сфере;
- г) объективное освещение вопросов миграции и реализации миграционной политики в СМИ, информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Т. Я. Хабриева сгруппировала полномочия Правительства РФ по следующим направлениям:

- обеспечение полномасштабного контроля над процессами перемещения населения как внутри, так и за пределами страны;

¹ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. – 2019. – 24 июля.

- создание благоприятных условий для побуждения к возвращению на родину соотечественников;
- рассредоточение вновь прибывших в страну по регионам, исходя из потребностей рынка труда, условий развития экономики, социальной инфраструктуры и в соответствии с этим привлечение их на работу;
- рациональное и эффективное использование рабочей силы;
- оказание помощи в адаптации гражданам, которых вынудили покинуть свои родные места различного рода обстоятельства;
- создание таких условий, которые поспособствуют возвращению в места своего прежнего проживания российских граждан, находящихся на данный момент за границей.¹

Органы исполнительной власти на центральном уровне уполномочены регулировать отношения субъектов в сфере миграции, проверять полноту и качество выполнения соответствующих правовых норм, а также разрешать споры, возникающие в данной сфере.

В течение длительного периода исполнительные органы, занимающиеся миграцией, находились в состоянии реформирования, перераспределялись их функции, не всегда обеспечивалось должным образом их взаимодействие. Так, неоднократно реформировались Федеральная миграционная служба, Министерство труда и социальной защиты и другие.

Для отдельных из них – МВД России, МИД РФ – реализация вопросов миграции – это непосредственная задача, для других – Министерств здравоохранения, транспорта, экономического развития, ФСБ РФ, Федеральной службы по труду и занятости, Федеральной таможенной службы – эти вопросы тесно соотносятся с их основной компетенцией.

Министерство внутренних дел России осуществляет наибольший объем функций в сфере миграции.

Так, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации»² обозначены функции МВД России в сфере миграции: а) вырабатывает основные направления государственной политики в сфере внутренних дел на основе анализа и прогнозирования в числе прочего и миграционных процессов; б) участвует в осуществлении государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом; в) осуществляет федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции и другие.

¹ Хабриева Т. Я. Миграционное право России: теория и практика. – Москва : Юридическая фирма «Контракт», 2008. – 336 с.

² Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. – 2016. – 22 дек.

Активное содействие пребывающим за границей соотечественникам оказывает Министерство иностранных дел, в том числе и в вопросах паспортно-визовой документации.

Министерство здравоохранения РФ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, включая вопросы трудовой миграции. Он имеет право принимать самостоятельно следующие нормативные правовые акты:

- требования к сертификату об отсутствии ВИЧ-инфекции, предъявляемому иностранными гражданами и лицами без гражданства, прибывающими в Российскую Федерацию;

- перечень 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 разрешения на работу в Российской Федерации, а также порядок подтверждения их наличия или отсутствия;

- правила определения среднемесячного дохода иностранного гражданина или лица без гражданства, временно проживающих в Российской Федерации, и среднемесячного среднедушевого дохода члена семьи иностранного гражданина или лица без гражданства;

- акт, устанавливающий случаи осуществления трудовой деятельности иностранным гражданином или лицом без гражданства, временно пребывающими (проживающими) в Российской Федерации, вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого им выдано разрешение на работу (разрешено временное проживание);

- правила определения исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации потребности в привлечении иностранных работников¹.

Федеральная служба безопасности РФ принимает участие в решении таких вопросов, которые непосредственно затрагивают безопасность государства, неприкосновенность ее границы.

Что же касается органов государственной власти субъектов РФ, то их компетенция по решению миграционных вопросов включает две составляющие:

- порученные самим государством полномочия;
- «собственные» полномочия региональных органов государственной власти.

¹ См.: Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения и социального развития : постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 321 с изм. на 8 апреля 2011 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 28. – Ст. 2898; 2011. – № 16. – Ст. 2294.

Если провести анализ отечественного законодательства, то мы увидим, что число «собственных» полномочий ничтожно мало. К ним относятся:

- подготовка предложений по определению квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание с учетом демографической ситуации в соответствующем субъекте РФ и возможностей данного субъекта по обустройству иностранных граждан (п. 2 ст. 6 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан» № 115-ФЗ (далее – Федеральный закон № 115));

- подготовка предложений по определению квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в РФ для осуществления трудовой деятельности с учетом демографической ситуации в соответствующем субъекте РФ и возможностей данного субъекта по обустройству иностранных граждан (п. 1 ст. 18 Федерального закона № 115);

- выдача заключений о привлечении и об использовании иностранных работников в субъекте РФ для представления их в федеральный орган исполнительной власти в сфере миграции или его территориальный орган для обоснования выдачи разрешения на привлечение и использование иностранных работников (п. 3 ст. 18 Федерального закона № 115);

- ежегодное определение потребности субъекта РФ в привлечении иностранных работников, оценка эффективности использования иностранной рабочей силы, вклада иностранных работников в социально-экономическое развитие субъекта РФ (п. 2 ст. 18 Федерального закона № 115);

- осуществление контроля за трудовой деятельностью иностранных работников (п. 1 ст. 32 Федерального закона № 115);

- установление законом субъекта РФ порядка создания специальных учреждений, в которых могут по решению суда содержаться иностранные граждане, подлежащие депортации или выдворению, до исполнения решения о депортации или выдворении (п. 9 ст. 31, п. 5 ст. 34 Федерального закона № 115);

- ряд полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ при выдаче патентов на их территории (ст. 13.3 Федерального закона № 115);

- уполномоченные органы исполнительной власти субъекта РФ выступают в качестве уполномоченных органов, реализующих Госпрограмму.

Глава 3

ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

§ 1. Министерство внутренних дел России как субъект реализации миграционной политики, его роль и перспективы деятельности

Формирование и становление государственных органов, осуществляющих функции государственного управления в сфере миграции, прошло ряд этапов. Распад СССР обусловил большие потоки людей, переселяющихся на территорию Российской Федерации, поэтому возникла необходимость регулирования миграционных потоков, что заставило уже на первоначальном этапе реализации государством миграционной политики создать специальную систему иммиграционного контроля и соответствующую государственную службу.

После распада СССР в 1991 г. при Министерстве труда и занятости населения РСФСР создается Комитет по делам миграции населения, через шесть месяцев в процессе реорганизации Комитета, при Министерстве труда и занятости населения Российской Федерации образуется Федеральная миграционная служба России (далее – ФМС России)¹.

Указом Президента были определены полномочия Федеральной миграционной службы России, которые заключались в реализации государственной миграционной политики, подготовке проектов нормативных правовых актов в сфере миграции, выработке мер по регулированию миграционных процессов, деятельности по защите прав мигрантов, обеспечении контроля за миграционной ситуацией, распределении государственных средств, выделяемых для реализации миграционной политики и взаимодействию с различными организациями, в том числе на международном уровне по решению вопросов миграции.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации «О реорганизации подразделений виз, регистрации и паспортной работы милиции в паспортно-визовую службу органов внутренних дел» от 15 февраля 1993 г. № 124 одновременно в структуре территориальных органов МВД России произошла реорганизация подразделений виз, регистрации и паспортной работы в паспортно-визовые службы, которые также реализовывали отдельные направления государственной деятельности в сфере миграции. Они осуществляли регистрационный учет граждан РФ и ино-

¹ Вопросы Министерства труда и занятости населения РСФСР : постановление Правительства РСФСР от 28 декабря 1991 г. № 80 (в ред. от 20.02.1992) // Документ опубликован не был; О Федеральной миграционной службе России : указ Президента РФ от 14 июня 1992 г. № 626 (в ред. от 09.08.2000) // Ведомости Совета народных депутатов и Верховного Совета Рос. Федерации. – 1992. – № 25. – Ст. 1422.

странных граждан, выдачу паспортов гражданам Российской Федерации, адресно-справочную работу, реализацию законодательства по вопросам гражданства, а также противодействие незаконной миграции.

После создания паспортно-визовых служб ФМС России стала осуществлять работу по организации приема и временного размещения беженцев и вынужденных переселенцев на территории Российской Федерации, а также оказания им помощи и содействию в обустройстве на новом месте жительства; регулировании вопросов внешней трудовой миграции граждан Российской Федерации; осуществлении мер по привлечению и использованию труда иностранных граждан на территории Российской Федерации.

При этом ФМС России осуществляет координацию деятельности в сфере реализации государственной миграционной политики, а подведомственные ей организации и органы миграционной службы субъектов Российской Федерации образуют государственную систему управления миграционными процессами в Российской Федерации¹.

В соответствии с Указом Президента РФ от 16 декабря 1993 года № 2145 «О мерах по введению иммиграционного контроля» на Федеральную миграционную службу были возложены функции иммиграционного контроля.

С 1993 года ФМС России стала государственным органом, который осуществлял реализацию миграционной политики в двух направлениях:

- это оказание помощи прибывающим вынужденным переселенцам, беженцам и иным иностранным гражданам;
- осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, а именно иммиграционного контроля на пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации, а также на всей территории Российской Федерации.

Следующая реорганизация была связана с изменением структуры федеральных органов исполнительной власти², в результате которой ФМС России была упразднена и вместо нее было создано Министерство по делам федерации и национальностей Российской Федерации (далее – Министерство по делам федерации), которому были переданы функции Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации, упраздненного Министерства Российской Федерации по делам Содружества Независимых Государств, и в том числе функции упраздняемой Федеральной миграционной службы России. Однако

¹ Сандугей А. Н. О генезисе государственной системы управления миграционными процессами в Российской Федерации // Административное право и процесс. – 2016. – № 11. – С. 26–27.

² О структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 17.05.2000 № 867 (ред. от 25.11.2003) // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 21. – Ст. 2168.

просуществовало Министерство по делам федерации около года и было упразднено.

Таким образом, с 1993 по 2001 год существовало два органа, которые осуществляли государственную миграционную политику, разделив полномочия. Так, МВД России (в лице паспортно-визовой службы) осуществляет паспортный, регистрационный учет, реализацию законодательства о гражданстве Российской Федерации, а также меры противодействия незаконной миграции, а ФМС России – регулирование процессов вынужденной и трудовой миграции, а также функции по защите прав и законных интересов мигрантов.

Следующее изменение произошло 23 февраля 2001 г. в соответствии с Указом Президента РФ «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики» № 232, в соответствии с которым Федеральная миграционная служба была образована в структуре МВД России. Ряд полномочий миграционной службы в этот период отражали принадлежность службы к системе МВД России. Например, миграционные органы совместно с подразделениями органов внутренних дел проводят проверки деятельности физических и юридических лиц по контролю за привлечением и использованием иностранной рабочей силы на территории России, осуществляют мероприятия по административному выдворению и депортации и реализуют другие направления в сфере миграции.

В 2004 году был издан Указ Президента РФ от 19.07.2004 № 928 «Вопросы Федеральной миграционной службы», в соответствии с которым ФМС оставалась подведомственной МВД России, а с 2012 года стала самостоятельным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции¹. С этого момента руководство ее деятельностью осуществляет Правительство РФ и утверждается Положение, в котором наряду с ранее осуществляемыми функциями, ФМС России осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере миграции².

Период с 2012 характеризуется тем, что реализация функций в сфере миграции осуществляется двумя государственными органами: ФМС России и МВД России, разграничение компетенции которых осуществляется законодательством. Перспективы развития такого взаимодействия были определены Указом Президента РФ от 15 января 2013 г. № 30 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации и Фе-

¹ О структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 (ред. от 05.04.2016) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 22.05.2012.

² О вопросах Федеральной миграционной службы : постановление Правительства РФ от 13.07.2012 № 711 // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 30. – Ст. 4276.

деральной миграционной службы», который обозначил до 1 января 2018 г. поэтапный переход от должностей сотрудников органов внутренних дел к замещению их государственными гражданскими служащими. Так, на момент утверждения Указа штатная численность сотрудников, прикомандированных к ФМС России, составляла 16290 единиц, к 1 января 2018 г. – предполагалось оставить 8290 единиц, заменив около 8000 должностей сотрудников органов внутренних дел на государственных гражданских служащих¹.

Однако эти задачи не были реализованы и заключительным этапом генезиса системы миграционных органов стал Указ Президента РФ от 05.04.2016 № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции», в соответствии с которым Федеральная миграционная служба была упразднена. Функции и полномочия упраздняемой Федеральной миграционной службы были переданы Министерству внутренних дел Российской Федерации, в структуре МВД России и его территориальных органов создаются подразделения по вопросам миграции, штатная численность их устанавливает с сокращением ФМС России на 30 процентов.

Таким образом, развитие системы государственных органов, осуществляющих управление в сфере миграции показывает неоднократные попытки оптимизации их структуры. Последние изменения подтверждают, что ряд направлений государственной миграционной политики показывает, что они не относятся к компетенции полиции (например, вопросы трудовой миграции, реализации законодательства о вынужденной миграции и другие), однако в настоящее время МВД России фактически является основным федеральным органом исполнительной власти, который реализует государственную миграционную политику и функции по нормативно-правовому регулированию в сфере миграции.

§2. Структура и основные направления деятельности подразделений органов внутренних дел по вопросам миграции

После проведенной реорганизации Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России) стало федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в сфере миграции, а

¹ О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной миграционной службы : указ Президента РФ от 15.01.2013 № 30 (ред. от 07.07.2016) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 15.01.2013.

также правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в указанных сферах¹.

В структуре МВД России было создано Главное управление по вопросам миграции, аналогичные подразделения были организованы в территориальных органах МВД России на региональном и районном уровне (в том числе подразделения по вопросам миграции отделов (отделений, пунктов) полиции территориальных органов МВД России на районном уровне).

На соответствующие территориальные органы внутренних дел были возложены соответствующие полномочия.

Полномочия территориального органа внутренних дел на региональном уровне в сфере миграции:

1. Участвует в реализации государственной политики в сфере миграции на территории субъекта Российской Федерации.

2. Разрабатывает меры по регулированию миграционных процессов на территории субъекта Российской Федерации.

3. Организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации контрольно-надзорные полномочия, а именно:

а) за соблюдением гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации;

б) за исполнением иностранным гражданином или лицом без гражданства назначенного ему административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации;

в) федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции.

4. Осуществляет полномочия по реализации законодательства о гражданстве Российской Федерации, в том числе оказание государственных услуг в этой сфере:

а) определение наличия гражданства Российской Федерации у лиц, проживающих на территории Российской Федерации;

б) прием, рассмотрение заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации, принятие по ним решений, исполнение решений по заявлениям об изменении гражданства Российской Федерации, отмену в пре-

¹ Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и типового положения о территориальном органе МВД России по субъекту РФ : указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 с изм. на 6 ноября 2018 г. // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 52 (Часть V). – Ст. 7614; 2018. – № 46. – Ст. 7028.

делах своей компетенции решений по вопросам гражданства Российской Федерации;

в) учет лиц, в отношении которых органами внутренних дел принято решение об изменении гражданства;

г) прием от граждан Российской Федерации уведомлений о наличии у них гражданства другого государства либо вида на жительство или иного действительного документа, подтверждающего право на их постоянное проживание в иностранном государстве, и учет таких уведомлений.

5. Осуществляет полномочия по реализации законодательства о выдаче и замене документов, удостоверяющих личность граждан Российской Федерации, в том числе оказание государственных услуг в этой сфере:

а) выдачу и замену гражданам Российской Федерации документов, удостоверяющих их личность на территории Российской Федерации;

б) оформление и выдачу паспортов гражданам Российской Федерации для выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию;

в) учет выданных, утраченных, похищенных и признанных недействительными паспортов гражданина Российской Федерации.

6. Осуществляет полномочия по реализации законодательства о регистрационном учете граждан РФ и миграционном учете иностранных граждан, а также о документировании их документами, удостоверяющими личность и пребывание (проживание) на территории Российской Федерации, в том числе оказание государственных услуг в этой сфере:

а) регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации;

б) адресно-справочную работу;

в) регистрацию иностранных граждан и лиц без гражданства по месту жительства, учет иностранных граждан и лиц без гражданства по месту пребывания;

г) оформление приглашений на въезд в Российскую Федерацию иностранным гражданам и лицам без гражданства, их выдачу, а также ведение учета юридических лиц, ходатайствующих об оформлении таких приглашений;

д) выдачу, продление срока действия, восстановление, аннулирование виз иностранным гражданам и лицам без гражданства, находящимся на территории Российской Федерации;

е) принимает решение о выдаче либо об отказе в выдаче разрешения на временное проживание и осуществляет выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства и аннулирование разрешений на временное проживание на территории Российской Федерации;

ж) принимает решение о выдаче либо об отказе в выдаче вида на жительство и осуществляет выдачу иностранным гражданам и лицам без

гражданства, продление и аннулирование вида на жительство в Российской Федерации.

7. Осуществляет полномочия по реализации законодательства о вынужденной миграции, в том числе оказание государственных услуг в этой сфере:

а) прием и организацию рассмотрения заявлений об участии в Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (далее – Госпрограмма), оформление, выдачу, замену, отказ в выдаче и аннулирование свидетельства участника Госпрограммы;

б) учет участников Госпрограммы и членов их семей;

в) рассмотрение заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации (далее – временное убежище), ходатайств о признании беженцами на территории Российской Федерации; идентификацию иностранных граждан и лиц без гражданства, ходатайствующих о признании их беженцами; временное размещение лиц, ходатайствующих о признании их беженцами, лиц, получивших временное убежище либо статус беженца, а также оказание содействия беженцам во временном обустройстве в Российской Федерации;

г) оформление, выдачу и продление срока действия свидетельства о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу, удостоверения беженца, проездного документа, выдаваемого беженцу, справки о рассмотрении заявления о предоставлении временного убежища, свидетельства о предоставлении временного убежища;

д) прием ходатайств о предоставлении Российской Федерацией политического убежища;

е) принимает решение о выдаче свидетельства о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу, о признании беженцем, о лишении, об утрате статуса беженца, о предоставлении, продлении срока предоставления, лишении, об утрате временного убежища;

ж) учет, регистрацию, прием и временное размещение лиц, ходатайствующих о признании их вынужденными переселенцами, лиц, получивших статус вынужденного переселенца, а также оказание содействия вынужденным переселенцам в обустройстве на новом месте жительства в Российской Федерации;

з) принимает решение о выдаче, об отказе в выдаче или аннулировании свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом;

и) осуществляет в пределах своей компетенции координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федера-

ции по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

8. Осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации лицензирование деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации.

9. Осуществляет полномочия в сфере предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации:

а) обеспечивает в соответствии с законодательством Российской Федерации содержание в специальных учреждениях иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии;

б) реализует меры по предупреждению и пресечению незаконной миграции, иммиграционный контроль в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства;

в) проставляет отметки о запрещении въезда в Российскую Федерацию в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина или лица без гражданства;

г) осуществляет установление личности иностранного гражданина или лица без гражданства, не имеющего действительного документа, удостоверяющего личность;

д) учет и фотографирование иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих передаче в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии либо принимаемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии;

е) исполнение в соответствии с законодательством Российской Федерации решений о депортации иностранных граждан и лиц без гражданства, а также о неразрешении въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства;

ж) оформление и направление в МВД России в установленном порядке материалов, подтверждающих обстоятельства, являющиеся основанием для принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранных граждан или лиц без гражданства в Российской Федерации;

з) принимает решение о продлении либо о сокращении срока временного пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации;

и) принимает решение о депортации иностранных граждан и лиц без гражданства;

к) обеспечивает реализацию прав и обязательств Российской Федерации, предусмотренных международными договорами Российской Федерации о реадмиссии.

10. Осуществляет полномочия в сфере реализации законодательства о внешней трудовой миграции:

а) принимает решение о выдаче, приостановлении срока действия, аннулировании разрешений на привлечение и использование иностранных работников, о выдаче и аннулировании разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства, а также патентов для осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности;

б) участвует в пределах своей компетенции в подготовке предложений по установлению субъекту Российской Федерации квот на выдачу приглашений на въезд в Российскую Федерацию иностранным гражданам и лицам без гражданства в целях осуществления трудовой деятельности, а также на выдачу разрешений на работу и разрешений на временное проживание в Российской Федерации.

Полномочия территориального органа внутренних дел на районном уровне в сфере миграции:

- осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль за соблюдением гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации;

- осуществляет в пределах компетенции федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции;

- участвует в пределах компетенции в реализации законодательства по вопросам гражданства Российской Федерации;

- обеспечивает в соответствии с законодательством Российской Федерации содержание в специальных учреждениях иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии иностранных граждан и лиц без гражданства;

- устанавливает личность иностранного гражданина, незаконно находящегося на территории Российской Федерации и не имеющего действительного документа, удостоверяющего личность, а также в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации или международным договором Российской Федерации;

- осуществляет в соответствии с законодательными и иными нормативными правовыми актами в сфере миграции:

а) выдачу и замену гражданам Российской Федерации документов, удостоверяющих их личность на территории Российской Федерации;

б) оформление и выдачу паспортов гражданина Российской Федерации для выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию;

в) регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации;

г) учет выданных, утраченных, похищенных и признанных недействительными паспортов гражданина Российской Федерации;

д) адресно-справочную работу;

е) прием заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации, ходатайств о признании беженцами на территории Российской Федерации; идентификацию иностранных граждан и лиц без гражданства, ходатайствующих о признании их беженцами; временном размещении лиц, ходатайствующих о признании их беженцами, лиц, получивших временное убежище либо статус беженца;

ж) регистрацию иностранных граждан и лиц без гражданства по месту жительства, учет иностранных граждан и лиц без гражданства по месту пребывания;

з) оформление приглашений на въезд в Российскую Федерацию иностранным гражданам и лицам без гражданства, их выдачу, а также ведение учета юридических лиц, ходатайствующих об оформлении таких приглашений;

и) выдачу, продление срока действия, восстановление, аннулирование виз иностранным гражданам и лицам без гражданства, находящимся на территории Российской Федерации;

к) продление либо сокращение срока временного пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации;

л) принятие решений о неразрешении въезда в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства.

Отдельные полномочия по решению руководителя (начальника) соответствующего территориального органа МВД России на региональном уровне передаются территориальному органу на районном уровне, а именно:

– прием заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации;

– удостоверение (оформление) наличия у ребенка гражданства Российской Федерации;

– проверку обстоятельств, свидетельствующих о наличии либо отсутствии у лица гражданства Российской Федерации;

– прием уведомлений о наличии у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства либо документа, подтверждающего право постоянного проживания на территории иностранного государства;

– выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства и аннулирование разрешений на временное проживание в Российской Федерации;

– выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства, продление и аннулирование вида на жительство в Российской Федерации;

– выдачу патентов для осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности и разрешений на работу.

Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации (ГУВМ МВД России) является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей компетенции функции Министерства по выработке и реализации государственной политики, а также нормативному правовому регулированию в сфере миграции.

Главное управление возглавляет начальник, назначаемый на должность и освобождаемый от должности в установленном порядке.

Начальник Главного управления имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности в установленном порядке.

В структуре главного Управления по вопросам миграции МВД России можно выделить следующие основные подразделения, реализующие миграционную политику:

- Управление по предоставлению государственных услуг.
- Управление по вопросам гражданства и видов на жительство.
- Управление по организации работы с беженцами, соотечественниками и вынужденными переселенцами.
- Управления по вопросам внешней трудовой миграции.
- Управления по паспортной и регистрационной работе.
- Управления по организации разрешительно-визовой работы.
- Управления по организации контрольно-надзорной деятельности и другие.

Компетенция ГУВМ МВД России закрепляется приказом МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Активно действует официальный сайт Главного управления по вопросам миграции МВД России, где имеется информация об основных нормативно-правовых актах в сфере миграции, структура и положение о Главном управлении по вопросам миграции МВД России и другая информация, необходимая для иностранных граждан и лиц без гражданства.

Подразделения по вопросам миграции, реализуя государственную миграционную политику, осуществляют взаимодействие с территориальными органами Федеральной службы безопасности Российской Федерации, органами образования, здравоохранения и социальной защиты населения, по труду и занятости населения на территории субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными формированиями.

Основные аспекты взаимодействия – это и взаимный обмен информацией, и взаимодействие при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий, и проведение мониторинга, и оказание государственных услуг, а также иные направления служебной деятельности, требующие совместных усилий¹.

Структура подразделения по вопросам миграции территориального органа на региональном или районном уровне утверждается начальником территориального органа. На рисунке № 1 представлена структура Управления по вопросам миграции ГУ МВД России по Воронежской области.

¹ Амельчакова В. Н., Сулова Г. Н. К вопросу о взаимодействии подразделений по вопросам миграции МВД России с другими органами при оказании государственных услуг // Миграционное право. – 2018. – № 1. – С. 38–40.

Глава 4

ПАСПОРТНАЯ СИСТЕМА И РЕГИСТРАЦИОННЫЙ УЧЕТ НАСЕЛЕНИЯ В РФ

§ 1. Понятие, назначение паспортно-регистрационной системы. Виды паспортно-регистрационных режимов

Важными задачами государственных органов являются укрепление законности, прав и законных интересов граждан, обеспечение общественного порядка, государственной и общественной безопасности. В их решении существенное значение имеет паспортно-регистрационная система, тесно связанная с учетом и статистикой населения, с упорядочением внутренней миграции населения. Паспортно-регистрационная система способствует охране и укреплению государственной безопасности. Она широко используется органами внутренних дел в деятельности по предупреждению правонарушений и розыску лиц, их совершивших.

Если коснуться истории развития паспортной системы, то впервые она возникла в Германии в XVI веке с целью ограничения передвижения населения и усиления надзора за «неблагонадежными элементами». В русском языке слово «паспорт» появилось в XVII веке. Паспортом тогда называли сопроводительную или охранную грамоту, которая выдавалась дипломатам.

В XIX веке паспортом стали называть вид на жительство, свидетельство, удостоверяющее личность человека. Однако паспорта тогда имели далеко не все подданные Российской Империи.

После октябрьской революции 1917 года все царские документы, удостоверяющие личность человека, были отменены, а 5 октября 1918 года СНК РСФСР принял декрет «О трудовых книжках для нетрудящихся», в соответствии с которым каждый гражданин РСФСР при передвижении по территории страны должен был иметь при себе трудовую книжку.

20 июня 1923 года декретом ВЦИК и СНК СССР «Об удостоверении личности» трудовые книжки, как документы, удостоверяющие личность, были отменены. ЦИК и СНК СССР 27 декабря 1931 года было принято Постановление «Об установлении единой паспортной системы по Союзу ССР и обязательной прописке паспортов». Однако население в сельской местности паспортов не имело, и лишь Постановлением Совета Министров СССР от 28 августа 1974 года, утвердившим «Положение о паспортной системе в СССР», все граждане СССР обязывались иметь паспорта.

Паспортно-регистрационная система представляет собой совокупность правовых норм, определяющих порядок выдачи, обмена, сдачи и изъятия паспортов и иных выдаваемых органами внутренних дел документов, удостоверяющих личность гражданина, учета и регистрации граждан в целях упорядочения передвижения населения по территории государства, обеспе-

чения реализации субъективных прав и обязанностей граждан, охраны общественного порядка, государственной и общественной безопасности.

В условиях социально-экономического развития России важное значение имеют учет и статистика населения. Учет населения, проживающего в различных регионах страны, и его миграционных потоков призван обеспечить научность и обоснованность управления происходящими в обществе процессами, эффективность текущего и перспективного планирования, а также рациональное размещение и перераспределение производительных сил.

Текущий оперативный учет населения осуществляется в процессе регистрации граждан. Данные подразделений по вопросам миграции МВД России о количестве прибывших на жительство и убывших в другие местности используются в качестве исходного материала для последующего обобщения и анализа их органами государственной статистики в масштабе области, края, республики и Российской Федерации в целом. Одновременно со статистическим учетом населения регистрация позволяет вести персональный учет граждан. Данные персонального учета используются в адресно-справочной работе для установления места проживания конкретных лиц.

Известно, что в послевоенное время адресно-справочная служба сыграла огромную роль в розыске лиц, потерявших связь с родственниками. Усилия сотрудников паспортных аппаратов позволили сотням тысяч родителей, детей, братьев и сестер восстановить родственные связи. Распад СССР, возникновение межнациональных конфликтов породили значительные иммиграционные потоки и потоки беженцев, направляющиеся в Россию. В связи с этим существенно возросло значение адресно-справочной работы.

Данные статистического и персонального учета граждан необходимы также органам гражданской обороны для составления планов эвакуации населения и проведения иных мероприятий, а также военным комиссариатам и другим органам Министерства обороны России для работы с призывниками и военнообязанными лицами.

Структурные изменения в экономике, кризис в отдельных отраслях промышленности и ряд других факторов обуславливают потребность в передвижении людей из одних регионов и населенных пунктов в другие. Стихийное переселение граждан приводит к нежелательным социально-экономическим последствиям: чрезмерному росту и перенаселенности крупных городов, переизбытку рабочей силы в одном регионе и нехватке ее в другом и т. д. Неправильная миграционная политика, игнорирующая объективные обстоятельства, сложившиеся в том или ином регионе страны, может привести к усилению напряженности в межнациональных отношениях. Интересы обеспечения государственной безопасности также требуют контроля за перемещением граждан (на жительство, в отпуск и т. п.) в пограничных местностях и запретных зонах.

Паспортно-регистрационная система является важнейшим правовым средством контроля и регулирования передвижения населения. Упорядочивая миграцию населения путем установления специальных правил проживания в различных местностях и переезде на жительство в другие районы, она вместе с тем не препятствует реализации права граждан на свободу передвижения.

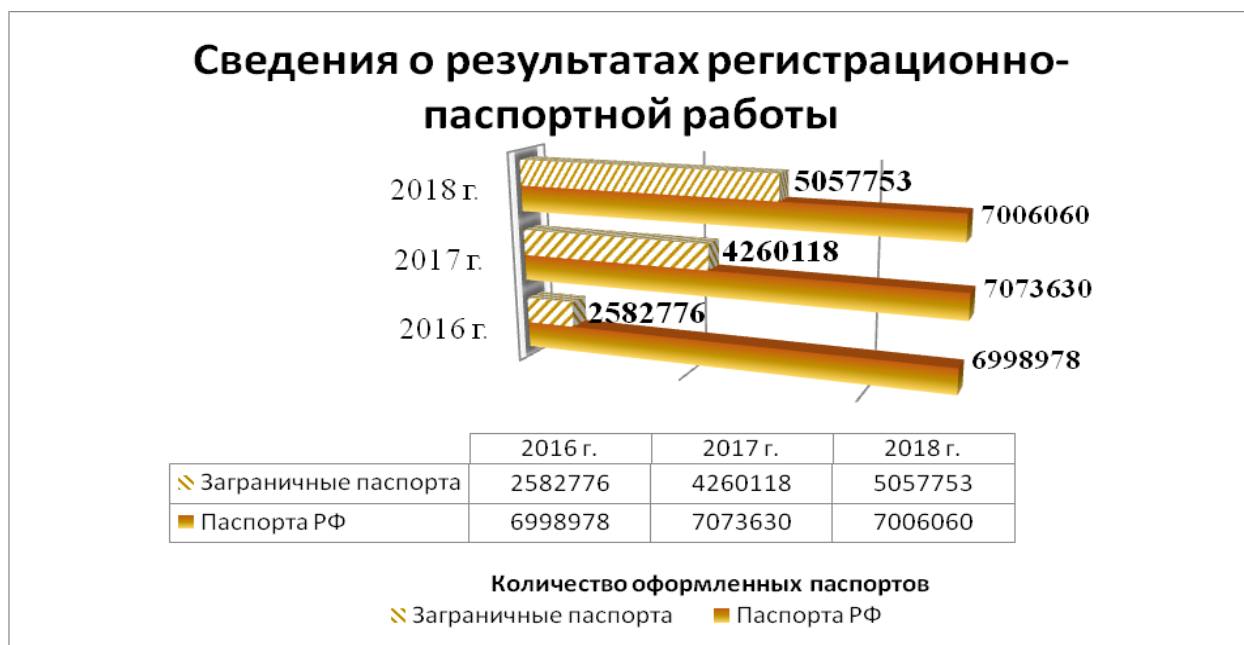


Рис. 1 – Сведения о документировании паспортами граждан Российской Федерации за 2016–2018 гг.

Паспортно-регистрационная система играет важную роль в обеспечении реализации субъективных прав и обязанностей граждан. На протяжении своей жизни граждане вступают в многочисленные и разнообразные отношения, как между собой, так и с государственными органами, общественными организациями. Как субъект правоотношений гражданин участвует в них от своего имени, являясь при этом стороной строго индивидуализированной, т. е. обладающей рядом демографических и биографических признаков. В целях обеспечения реализации гражданином своих прав и обязанностей эти признаки (фамилия, имя, отчество, время и место рождения и др.) закрепляются в документе, удостоверяющем его личность.

Основным документом, удостоверяющим личность, является паспорт. Наличие у гражданина паспорта во многих случаях подтверждает его конкретные субъективные права. Так, паспорт необходимо предъявлять при участии в выборах органов власти, поступлении на работу, учебу, регистрации брака, заключении некоторых гражданско-правовых сделок и т. д.

В отличие от других документов паспорт обладает рядом существенных признаков и свойств: он подтверждает принадлежность к гражданству; в

нем отражаются основные сведения, относящиеся к личности гражданина; этот документ имеет единую форму и изготавливается в централизованном порядке; он имеет защитные средства, предохраняющие его от подделок; его нельзя принимать в качестве залога; за его утрату установлена административная ответственность, а за хищение – уголовная.

Наконец, паспортно-регистрационной системе принадлежит существенная роль в охране и укреплении общественного порядка, обеспечении общественной безопасности.



Рис. 2 – Сведения по контролю за соблюдением паспортно-регистрационных правил за 2016–2018 гг.

С понятием «паспортно-регистрационная система» тесно связано понятие «паспортно-регистрационный режим».

Разграничение между этими понятиями производится по признаку территории и кругу лиц, на которых распространяется действие паспортно-регистрационных правил. В связи с этим следует иметь в виду, что паспортно-регистрационной системой осуществляется общее регулирование отношений, возникающих по поводу получения паспортов, учета и регистрации граждан, определяются субъекты этих отношений и их правовое положение, а также ответственность за нарушение установленных правил. Однако особое экономическое и оборонное значение некоторых местностей требует дифференцированного действия определенной части норм паспортно-регистрационной системы на тех или иных территориях, а также установле-

ния дополнительных норм, регламентирующих порядок въезда граждан в эти местности на жительство, направленных на усиление охраны общественного порядка и государственной безопасности.

Такая дифференциация производится путем установления паспортно-регистрационного режима, представляющего собой совокупность норм паспортно-регистрационной системы, действующих в пределах конкретной местности и в отношении определенного круга лиц.

Гражданин Российской Федерации имеет право проживать и находиться там, где ему захочется. Однако права граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации могут быть ограничены: в пограничной полосе; в закрытых военных городках; в закрытых административно-территориальных образованиях; в зонах экологического бедствия; на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в случае опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний людей введены особые условия и режим проживания населения и хозяйственной деятельности на территориях, где введено чрезвычайное или военное положение.

Различают следующие виды паспортно-регистрационного режима: общий, особый и режим пограничной зоны.

Общий паспортно-регистрационный режим установлен в подавляющем большинстве районов Российской Федерации. Для местностей с общим режимом характерно отсутствие каких бы то ни было ограничений при въезде, проживании, передвижении и регистрации граждан.



Рис. 3 – Сведения о регистрационном учете граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства за 2016–2018 гг.

В местностях, имеющих особое политическое, экономическое и оборонное значение, введен особый паспортно-регистрационный режим, характеризующийся ограничениями въезда и проживания в них некоторой категории лиц, а также более строгой административной и уголовной ответственностью за нарушение установленных правил.

В местностях, отнесенных к пограничной зоне, помимо этого действуют также дополнительные нормы, предусматривающие обязанность предварительного получения разрешения на въезд в эти местности. В них действует режим пограничной зоны.

На территории России деятельность по обеспечению паспортно-регистрационной системы осуществляется подразделениями по вопросам миграции МВД России, созданными для защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, находящихся на ее территории, лиц без гражданства, а также для реализации законодательства по вопросам паспортной системы, гражданства, выезда за границу и въезда в Россию, правового положения иностранных граждан в Российской Федерации.

Координация деятельности государственных органов, должностных лиц и общественных организаций по проведению в жизнь требований паспортно-регистрационной системы в пределах административно-территориальных единиц осуществляется соответствующими органами государственной власти. Они же принимают необходимые меры по созданию надлежащих условий для нормального функционирования аппаратов паспортно-визовой службы и обслуживания населения.

§ 2. Регистрационный учет граждан РФ. Порядок регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства.

Снятие граждан с регистрационного учета

В соответствии со статьей 1 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» каждый гражданин Российской Федерации имеет право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации. В целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданином Российской Федерации его прав и свобод, а также исполнения им обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом введен регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

В соответствии со статьей 3 данного закона граждане Российской Федерации обязаны регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. Регистрация граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации производится бесплатно. Регистрация граждан РФ осу-

ществляется в соответствии с Правилами регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713 (далее – Постановление № 713).

Органами регистрационного учета в городах, поселках, сельских населенных пунктах, закрытых военных городках, а также в населенных пунктах, расположенных в пограничной зоне или закрытых административно-территориальных образованиях, являются территориальные органы МВД России.

К лицам, ответственным за регистрацию, осуществляющим первичный прием от граждан документов на регистрацию и снятие с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства, подготовку и передачу в орган регистрационного учета предусмотренных учетных документов, относятся:

- должностные лица органов государственной власти Российской Федерации в области жилищных отношений, органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области жилищных отношений, органов местного самоуправления в области жилищных отношений, занимающие постоянно или временно должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей по контролю за соблюдением правил пользования жилыми помещениями государственного и муниципального жилищного фонда;

- собственники, самостоятельно осуществляющие управление своими жилыми помещениями, или уполномоченные лица товарищества собственников жилья либо управляющей жилищным фондом организации;

- уполномоченные лица органов управления жилищными и жилищно-строительными кооперативами;

- уполномоченные должностные лица многофункциональных центров оказания государственных (муниципальных) услуг.

Местом пребывания является место, где гражданин временно проживает, – гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристская база, медицинская организация или иное подобное учреждение, учреждение уголовно-исполнительной системы, исполняющее наказания в виде лишения свободы или принудительных работ, либо жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина.

Местом жительства является жилой дом, квартира, комната, жилое помещение специализированного жилищного фонда либо иное жилое помещение, в которых гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и в которых он зарегистрирован по месту жительства. Местом жительства гражданина, относящегося к коренному малочисленному народу Российской Федерации, ведущего

кочевой и (или) полукочевой образ жизни и не имеющего места, где он постоянно или преимущественно проживает, в соответствии с законодательством Российской Федерации может быть признано одно из поселений, находящихся в муниципальном районе, в границах которого проходят маршруты кочевий этого гражданина.

Фиктивной регистрацией гражданина по месту пребывания или по месту жительства является регистрация гражданина по месту пребывания или по месту жительства на основании предоставления заведомо недостоверных сведений или документов для такой регистрации, либо его регистрация в жилом помещении без намерения пребывать (проживать) в этом помещении, либо регистрация гражданина по месту пребывания или по месту жительства без намерения нанимателя (собственника) жилого помещения предоставить это жилое помещение для пребывания (проживания) указанного лица.

Документами, удостоверяющими личность граждан Российской Федерации (далее – документы, удостоверяющие личность), необходимыми для осуществления регистрационного учета, являются:

- паспорт гражданина Российской Федерации, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации;

- паспорт гражданина СССР, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации, до замены его в установленный срок на паспорт гражданина Российской Федерации;

- свидетельство о рождении – для лиц, не достигших 14-летнего возраста;

- паспорт, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации, – для лиц, постоянно проживающих за пределами Российской Федерации.

Регистрация граждан по месту пребывания

Граждане, прибывшие для временного проживания в жилых помещениях, не являющихся их местом жительства, на срок более чем 90 дней, обязаны до истечения указанного срока обратиться к лицам, ответственным за прием и передачу в органы регистрационного учета документов, и представить:

- документ, удостоверяющий личность;

- заявление установленной формы о регистрации по месту пребывания;

- документ, являющийся основанием для временного проживания гражданина в указанном жилом помещении (договоры найма (поднайма), социального найма жилого помещения, свидетельство о государственной регистрации права на жилое помещение или заявление лица, предоставляющего гражданину жилое помещение).

В случае отсутствия жилищно-эксплуатационных организаций при заселении жилых помещений, принадлежащих на праве собственности граж-

данам или юридическим лицам, указанные документы представляются этим гражданам или представителю юридического лица, на которого возложены обязанности по контролю за использованием жилых помещений.

Граждане вправе уведомить орган регистрационного учета о сроке и месте своего пребывания по почте или в электронной форме с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего доступа, в том числе сети Интернет, включая федеральную государственную информационную систему «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)».

В этом случае органы регистрационного учета обязаны зарегистрировать гражданина не позднее 8 рабочих дней со дня подачи гражданином заявления о регистрации по месту пребывания и иных документов, необходимых для такой регистрации, в электронной форме.

Регистрация граждан по месту пребывания в жилых помещениях, не являющихся местом их жительства, осуществляется на срок, определенный по взаимному соглашению:

- с нанимателями и всеми совместно проживающими с ними членами их семей, в том числе с временно отсутствующими членами их семей, при условии проживания в домах государственного или муниципального жилого фонда;

- с собственниками жилых помещений;

- с правлениями жилищно-строительных или жилищных кооперативов, если члены кооперативов не являются собственниками данных жилых помещений.

Лица, ответственные за прием и передачу в органы регистрационного учета документов, а также граждане и юридические лица, предоставляющие для проживания принадлежащие им на праве собственности жилые помещения, в трехдневный срок со дня обращения граждан передают указанные документы в органы регистрационного учета.

Органы регистрационного учета не позднее 3 рабочих дней со дня получения ими от гражданина или от лица, ответственного за прием и передачу в орган регистрационного учета документов, заявления о регистрации по месту пребывания по установленной форме и иных документов, необходимых для такой регистрации, за исключением случаев непредставления ими документов, служащих основанием для вселения, или представления документов в электронном виде регистрируют граждан по месту пребывания в жилых помещениях, не являющихся местом их жительства и выдают гражданину или лицу, ответственному за прием и передачу в орган регистрационного учета документов, от которых поступили документы, свидетельство о регистрации по месту пребывания.

По желанию гражданина свидетельство о регистрации по месту пребывания может быть направлено органом регистрационного учета по почте по адресу жилого помещения, указанного в заявлении о регистрации по ме-

сту пребывания. Собственнику (нанимателю) жилого помещения направляется в трехдневный срок уведомление о регистрации этого гражданина.

Регистрация несовершеннолетних детей по месту пребывания родителей (усыновителей, опекунов) производится независимо от согласия лиц, которые являются собственниками или нанимателями жилых помещений.

Регистрация гражданина по месту пребывания в гостинице, санатории, доме отдыха, пансионате, кемпинге, медицинской организации, на туристской базе или в ином подобном учреждении, учреждении уголовно-исполнительной системы, исполняющем наказания в виде лишения свободы или принудительных работ, производится по прибытии такого гражданина администрацией соответствующего учреждения на основании документов, удостоверяющих личность.

Администрации указанных организаций и учреждений, за исключением учреждений уголовно-исполнительной системы вправе не регистрировать гражданина по месту пребывания в указанных организации или учреждении в случае, если данный гражданин зарегистрирован по месту жительства или по месту пребывания в жилом помещении, находящемся в том же субъекте Российской Федерации (для Москвы и Московской области, а также Санкт-Петербурга и Ленинградской области соответственно, находящемся в одном из указанных субъектов РФ), что и указанная организация или учреждение, и непрерывный срок пребывания данного гражданина в указанных организации или учреждении не превышает 90 дней со дня его прибытия в данное место пребывания.

Регистрация граждан по месту пребывания осуществляется без их снятия с регистрационного учета по месту жительства.

Регистрация граждан по месту жительства

Гражданин, изменивший место жительства, обязан не позднее 7 дней со дня прибытия на новое место жительства обратиться к лицам, ответственным за прием и передачу в органы регистрационного учета документов, и представить:

- документ, удостоверяющий личность;
- заявление установленной формы о регистрации по месту жительства;
- документ, являющийся в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации основанием для вселения в жилое помещение.

Заявление установленной формы о регистрации по месту жительства в форме электронного документа, а также копии указанных документов в электронной форме могут быть представлены через Единый портал государственных услуг.

Лица, ответственные за прием и передачу в органы регистрационного учета документов, а также граждане и юридические лица, предоставляющие для проживания принадлежащие им на праве собственности жилые помещения, в трехдневный срок со дня обращения граждан передают полученные

ими от граждан документы вместе с адресными листками прибытия и формами статистического учета в органы регистрационного учета.

На срок оформления регистрации по месту жительства лицо, ответственное за прием и передачу в органы регистрационного учета документов, или орган регистрационного учета по желанию гражданина выдает ему в день обращения справку о приеме документов для оформления регистрации по месту жительства в произвольной форме, заверенную печатью (при наличии печати).

Органы регистрационного учета в трехдневный срок со дня поступления документов, за исключением случая непредъявления гражданином документов, служащих основанием для вселения в жилое помещение, регистрируют граждан по месту жительства и выдают гражданину или лицу, ответственному за прием и передачу в орган регистрационного учета документов, от которых поступили документы, паспорт гражданина с отметкой о регистрации по месту жительства или свидетельство о регистрации по месту жительства лица, не достигшего 14-летнего возраста.

В случае поступления документов в электронном виде отметка в паспорте гражданина либо выдача свидетельства о регистрации по месту жительства лица, не достигшего 14-летнего возраста, производится в день поступления в орган регистрационного учета документа, удостоверяющего личность, и документа, являющегося основанием для вселения в жилое помещение.

Регистрация военнослужащих осуществляется:

а) по месту их жительства – на общих основаниях (за исключением солдат, матросов, сержантов и старшин, проходящих военную службу по призыву);

б) по месту пребывания – при наличии отпускного билета или командировочного удостоверения (если срок отпуска или командировки превышает 90 суток).

Военнослужащие, поступившие на военную службу по контракту, а также офицеры, проходящие военную службу по призыву, и члены их семей до получения жилых помещений регистрируются органами регистрационного учета по месту дислокации воинских частей.

Граждане, не имеющие регистрации по месту жительства, регистрируются по месту пребывания.

Регистрация по месту пребывания лиц без определенного места жительства осуществляется территориальными органами МВД России по адресам организаций социального обслуживания, предоставляющих социальные услуги лицам без определенного места жительства, на основании заявления установленной формы о регистрации по месту пребывания и документов, удостоверяющих личность, с выдачей свидетельства о регистрации по месту пребывания. В случае отсутствия документов, удостоверяющих личность, до их оформления регистрация по месту пребывания ука-

занных лиц осуществляется на основании заявления установленной формы о регистрации по месту пребывания.

Регистрация по месту пребывания лиц без определенного места жительства осуществляется на срок, определенный по взаимному соглашению лица с администрацией организации социального обслуживания, предоставляющей социальные услуги лицам без определенного места жительства.

Граждане, проживающие на территории монастырей, храмов и других культовых зданий, регистрируются на основании заявления установленной формы и документов, удостоверяющих личность.

Граждане, связанные по условиям и характеру работы с постоянным передвижением (лица плавающего состава морского и речного флотов, работники геологических, поисковых и разведочных экспедиций, линейных строительно-монтажных, передвижных механизированных колонн и другие), регистрируются по месту дислокации соответствующих пароходств, флотилий, организаций и учреждений.

Регистрация по месту жительства гражданина, относящегося к коренному малочисленному народу Российской Федерации, ведущего кочевой или полукочевой образ жизни и не имеющего места, где он постоянно или преимущественно проживает, осуществляется в одном из поселений (по выбору гражданина), находящихся в муниципальном районе, в границах которого проходят маршруты кочевий гражданина, по адресу местной администрации указанного поселения.

Регистрация по месту пребывания граждан, обратившихся в МВД России или его территориальные органы с ходатайством о признании их вынужденными переселенцами, производится на основании выдаваемого указанными органами направления на временное поселение.

Регистрация вынужденных переселенцев по месту жительства осуществляется на основании документов, являющихся основанием для вселения в жилое помещение.

Регистрация по месту жительства несовершеннолетних граждан, не достигших 14-летнего возраста и проживающих вместе с законными представителями (родителями, усыновителями, опекунами), осуществляется на основании заявления, документов, удостоверяющих личность законных представителей (родителей, усыновителей, опекунов), или документов, подтверждающих установление опеки, и свидетельства о рождении этих несовершеннолетних. Указанная регистрация осуществляется с выдачей свидетельства о регистрации по месту жительства.

Регистрация по месту пребывания несовершеннолетних граждан, не достигших 14-летнего возраста, осуществляется на основании заявления, документов, удостоверяющих личность находящихся вместе с ними законных представителей (родителей, усыновителей, опекунов) или близких

родственников, а также свидетельства о рождении этих несовершеннолетних граждан с выдачей свидетельства о регистрации по месту пребывания.

Регистрация граждан, обучающихся по очной форме в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам среднего профессионального образования или высшего образования, по месту пребывания в общежитиях производится органами регистрационного учета на основании заявления установленной формы о регистрации по месту пребывания, заверенного должностными лицами организации, осуществляющей образовательную деятельность, и документа, удостоверяющего личность заявителя.

Документы в органы регистрационного учета представляются должностными лицами организаций, осуществляющих образовательную деятельность, ответственными за регистрацию, в течение 3 дней со дня предоставления гражданину места в общежитии.

Регистрация граждан, осужденных к лишению свободы или принудительным работам, по месту пребывания в учреждении уголовно-исполнительной системы, исполняющем наказание в виде лишения свободы или принудительных работ, осуществляется уполномоченным должностным лицом этого учреждения на основании приговора суда, вступившего в законную силу, и документа, удостоверяющего личность. В случае отсутствия документа, удостоверяющего личность (до оформления такого документа), регистрация граждан, осужденных к лишению свободы или принудительным работам, по месту пребывания осуществляется на основании данных о гражданине, указанных в приговоре суда. При этом в картотеке учета зарегистрированных граждан указываются фамилия, имя, отчество (при наличии), число, месяц и год рождения гражданина, осужденного к лишению свободы или принудительным работам, данные документа, удостоверяющего личность, дата и срок регистрации, место жительства (пребывания) до осуждения, когда, каким судом, по каким статьям Уголовного кодекса Российской Федерации осужден, вид наказания.

Снятие граждан с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства

Граждане считаются снятыми с регистрационного учета по месту пребывания в жилых помещениях, не являющихся местом их жительства, по истечении сроков, указанных в их заявлениях о регистрации по месту пребывания.

Снятие гражданина с регистрационного учета по месту пребывания в гостиницах, санаториях, домах отдыха, пансионатах, кемпингах, медицинских организациях, на туристских базах или в иных подобных учреждениях, учреждениях уголовно-исполнительной системы, исполняющих наказания в виде лишения свободы или принудительных работ, производится по выбытии такого гражданина администрацией соответствующего учреждения.

При досрочном убытии гражданина из жилого помещения, не являющегося его местом жительства, этот гражданин либо лицо, предоставившее ему жилое помещение для временного проживания, обращается с заявлением в произвольной форме о снятии его с регистрационного учета по месту пребывания с указанием даты убытия (если такая дата известна) либо направляет заявление почтовым отправлением или через Единый портал в орган регистрационного учета, который производил регистрацию по месту пребывания этого гражданина.

Собственник (наниматель) жилого помещения в случае получения уведомления о регистрации по месту пребывания гражданина, которому он не давал согласие на временное проживание, может подать заявление в произвольной форме об аннулировании этому гражданину регистрации по месту пребывания в орган регистрационного учета, который производил регистрацию по месту пребывания этого гражданина.

Снятие гражданина с регистрационного учета по месту пребывания производится органами регистрационного учета в случае выявления факта фиктивной регистрации такого гражданина по месту пребывания в жилом помещении, не являющемся местом его жительства, в котором этот гражданин зарегистрирован, – на основании решения органа регистрационного учета в порядке, установленном МВД России.

Снятие гражданина с регистрационного учета по месту жительства производится органами регистрационного учета в случае:

- изменения места жительства – на основании заявления гражданина о регистрации по новому месту жительства или заявления о снятии его с регистрационного учета по месту жительства (в письменной форме или в форме электронного документа). При регистрации по новому месту жительства, если гражданин не снялся с регистрационного учета по прежнему месту жительства, орган регистрационного учета в трехдневный срок обязан направить соответствующее уведомление в орган регистрационного учета по прежнему месту жительства гражданина для снятия его с регистрационного учета;

- признания безвестно отсутствующим – на основании вступившего в законную силу решения суда;

- смерти или объявления решением суда умершим – на основании свидетельства о смерти, оформленного в установленном законодательством порядке;

- выселения из занимаемого жилого помещения или признания утратившим право пользования жилым помещением – на основании вступившего в законную силу решения суда;

- обнаружения не соответствующих действительности сведений или документов, послуживших основанием для регистрации, а также неправомερных действий должностных лиц при решении вопроса о регистрации – на основании вступившего в законную силу решения суда;

– выявления факта фиктивной регистрации гражданина по месту жительства в жилом помещении, в котором этот гражданин зарегистрирован, – на основании решения органа регистрационного учета.

Органы регистрационного учета на основании полученных документов снимают граждан с регистрационного учета по месту жительства в трехдневный срок.

Отметка в паспорте гражданина о снятии его с регистрационного учета по месту жительства производится в день поступления в орган регистрационного учета документов.

§ 3. Порядок выдачи и замены паспорта гражданина Российской Федерации

Паспорт является основным документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации. Паспорт обязаны иметь все граждане, достигшие 14-летнего возраста и проживающие на территории Российской Федерации.

Паспорта гражданина РФ, действующие с 1997 года, выдавались взамен паспорта гражданина СССР 1974 года.

Предложение о законодательном урегулировании правового положения паспорта гражданина Российской Федерации предусмотрено в Указе Президента Российской Федерации от 13 марта 1997 года № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации», которым на территории Российской Федерации введен в действие паспорт гражданина Российской Федерации «впредь до принятия соответствующего федерального закона».

В настоящее время правовой статус основного документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации, определяется Положением о паспорте гражданина Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 года № 828 (далее – Постановление № 828).

Постановление Правительства РФ № 828 не содержит перечень документов, удостоверяющих личность гражданина РФ на территории РФ, а паспорт гражданина РФ используется в качестве основного документа, удостоверяющего личность гражданина РФ на территории РФ.

Перечень иных документов, удостоверяющих личность, изложен в Постановлении № 713, необходимых для регистрационного учета:

– паспорт гражданина СССР, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации, до замены его в установленный срок на паспорт гражданина Российской Федерации;

– свидетельство о рождении – для лиц, не достигших 14-летнего возраста;

– паспорт, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации, – для лиц, постоянно проживающих за пределами Российской Федерации.

– Паспорта выдаются гражданам Российской Федерации: а) при достижении 14-летнего возраста; б) получении паспорта впервые (лицам, старше 14-летнего возраста); в) приобретении гражданства Российской Федерации; г) утраты (похищения) ранее выданного паспорта.

Обмен паспорта осуществляется в следующих случаях: а) достижение 20-летнего возраста; б) достижение 45-летнего возраста; в) изменение гражданином в установленном порядке фамилии, имени, отчества, сведений о дате (число, месяц, год) и (или) месте рождения; г) изменение пола; д) непригодности паспорта для дальнейшего использования вследствие износа, повреждения или других причин (в том числе при отсутствии возможности проставления на страницах паспорта обязательных штампов или отметок); е) обнаружении неточности или ошибочности произведенных в паспорте записей; ж) существенного изменения внешности; з) замены паспорта гражданина СССР.

В паспорт вносятся сведения о личности гражданина: фамилия, имя, отчество, пол, дата рождения (число, месяц, год) и место рождения.

Помимо сведений о личности граждан в паспорте производятся отметки и записи: а) о регистрации гражданина по месту жительства и снятии его с регистрационного учета – соответствующими органами регистрационного учета; б) об отношении к воинской обязанности граждан, достигших 18-летнего возраста, – соответствующими военными комиссариатами и органами внутренних дел; в) о регистрации и расторжении брака – соответствующими органами записи актов гражданского состояния и органами внутренних дел; г) о детях, не достигших 14-летнего возраста, – органами загса и органами внутренних дел; д) о выдаче основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации, – органами внутренних дел или другими уполномоченными органами.

По желанию гражданина соответствующими учреждениями здравоохранения в паспорте также производится отметка о его группе крови и резус-факторе.

Паспорт, в который внесены отметки или записи, не предусмотренные Постановлением № 828, является недействительным.

По достижении гражданином (за исключением военнослужащих, проходящих военную службу по призыву) 20-летнего и 45-летнего возраста паспорт подлежит замене.

Выдача и замена паспортов производятся территориальными органами МВД России по месту жительства, по месту пребывания или по месту обращения граждан в порядке.

Документы и личные фотографии для получения или замены паспорта должны быть сданы гражданином не позднее 30 дней после наступления обстоятельств для замены паспорта.

В случае обращения гражданина по вопросу выдачи или замены паспорта по месту жительства паспорт оформляется ему в 10-дневный срок со дня принятия документов территориальным органом МВД России.

В случае обращения гражданина в территориальный орган МВД России по вопросу выдачи или замены паспорта не по месту жительства, а также в связи с его утратой (похищением), если утраченный (похищенный) паспорт выдавался другим территориальным органом МВД России, паспорт оформляется в 30-дневный срок со дня принятия документов территориальным органом МВД России

В случае представления заявления о выдаче (замене) паспорта по форме, установленной МВД России, и личной фотографии в форме электронного документа с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» паспорт оформляется в указанные сроки после личного обращения заявителя в территориальный орган МВД России и представления паспорта, подлежащего замене, иных документов и личных фотографий.

Гражданин обязан бережно хранить паспорт. Об утрате паспорта гражданин должен незамедлительно заявить в территориальный орган МВД России.

Лица, у которых прекратилось гражданство Российской Федерации, обязаны сдать паспорта в территориальные органы МВД России по месту жительства или месту пребывания, а лица, проживающие за пределами Российской Федерации, – в дипломатическое представительство или в консульское учреждение Российской Федерации в государстве пребывания, которые пересылают их в территориальные органы МВД России по последнему месту жительства или месту пребывания этих лиц на территории Российской Федерации.

Паспорт умершего гражданина сдается в органы, осуществляющие государственную регистрацию актов гражданского состояния на территории Российской Федерации, по месту государственной регистрации смерти для направления в территориальный орган МВД России по месту государственной регистрации смерти гражданина на территории Российской Федерации.

Найденный паспорт подлежит сдаче в территориальный орган МВД России.

Паспорт лица, заключенного под стражу или осужденного к лишению свободы, временно изымается органом предварительного следствия или судом и приобщается к личному делу указанного лица. При освобождении

дении из-под стражи или отбытии наказания в виде лишения свободы паспорт возвращается гражданину.

Запрещается изъятие у гражданина паспорта, кроме случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Паспорт считается выданным в нарушении установленного порядка и подлежит изъятию в следующих случаях: а) оформлен на основании недостоверных сведений, указанных заявителем; б) оформлен на основании поддельных документов, представленных заявителем для выдачи или замены паспорта; в) выдан лицу, в отношении которого территориальным органом внутренних дел установлен факт отсутствия гражданства Российской Федерации; г) выдан лицу, в отношении которого решение о приобретении гражданства Российской Федерации отменено уполномоченным органом на основании судебного постановления об установлении факта использования подложных документов или сообщения заведомо ложных сведений при приобретении гражданства Российской Федерации; д) выдан лицу, у которого имеется действительный паспорт.

Решение о признании паспорта выданным в нарушение установленного порядка принимается на основании заключения по результатам служебной проверки начальником УВМ территориального органа внутренних дел (уполномоченным им заместителем) либо лицом, исполняющим его обязанности. Оформляется актом об изъятии паспорта в 2 (двух) экземплярах.

Анализ экспертной практики показывает, что в последние годы наблюдается рост подделок паспортов гражданина Российской Федерации. Как правило, подделке подвергается третья страница паспорта с фотокарточкой владельца и установочными данными, а также оттиски штампов о регистрации.

Подделка третьей страницы паспорта в настоящее время осуществляется несколькими способами:

- отслаивание ламината, замена имеющейся фотокарточки на новую фотокарточку и повторное ламинирование;
- вырезание фотокарточки и наклеивание на ее место новой с новым ламинатом;
- наклеивание на третью страницу паспорта (поверх ламината, фотокарточки и установочных данных) листа бумаги с имитированными реквизитами, фотокарточки и ламинирование новым ламинатом;
- удаление ламината, фотокарточки и поверхностного слоя бумаги с установочными данными, нанесение на бумагу имитированных изображений бланка, фотокарточки, установочных данных и ламинирование новым ламинатом;
- «расшивка» паспорта, удаление имеющегося листа и «вшивка» нового листа с имитированными реквизитами бланка, установочными данными, фотокарточкой и ламинатом.

Изучение паспорта должно осуществляться в три этапа: а) проверка действительности документа, установление его принадлежности предъявителю, выявление признаков подделки документа (например, устанавливаются юридическая сила документа и соответствие бланка паспорта утвержденной и действующей форме, проверяются все реквизиты (обязательные сведения, содержащиеся в документе), наличие печатей и штампов, их содержание, срок действия паспорта и подписи должностных лиц). При логическом изучении содержания паспорта необходимо обращать внимание на соответствие даты рождения датам выдачи документа и выпуска образца паспорта. В поддельных документах эти даты могут противоречить друг другу. Дата выдачи паспорта должна соответствовать возрасту его владельца. Необходимо проверить соответствие записи о регионе, в котором производилась выдача паспорта, штампу о регистрации гражданина по месту жительства, на тот момент. Примерный возраст изображенного на фотокарточке лица должен соответствовать указанному в документе. При возникновении сомнений в подлинности представленного документа целесообразно сверить записи в паспорте с данными в свидетельстве о рождении, военном билете либо ином документе;

б) проводится проверка принадлежности документа предъявителю путем сравнения изображения на фотографической карточке с внешностью гражданина. Предпочтительно сопоставлять фотографические карточки, фамилию, имя, отчество и другие сведения в разных документах;

в) тщательное изучение паспорта с целью выявления признаков, которые могли бы свидетельствовать о его возможной подделке. Признаки встречающихся в настоящее время подделок паспорта могут быть обнаружены при исследовании третьей страницы паспорта на просвет, в косопадающем освещении, при использовании увеличительных приборов (луп, микроскопов), а также исследовании документа в ультрафиолетовом свете, для выявления элементов защиты паспорта и способа его изготовления представляется целесообразным использовать портативный автономный прибор «Ультрамаг-АЗб». Первоначально устанавливается способ изготовления страницы паспорта (она должна быть изготовлена полиграфическим способом и иметь необходимый «набор» элементов защиты), а затем проводится изучение документа с целью выявления возможной замены фотокарточки.

Глава 5

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА: СТРУКТУРА И СОДЕРЖАНИЕ

§ 1. Понятие административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, его содержание и особенности

Иностранные граждане и лица без гражданства выступают субъектами общественных отношений, складывающихся в сфере внешней миграции, а именно по поводу въезда на территорию Российской Федерации и выезда из нее, пребывания (проживания) на территории Российской Федерации и осуществления трудовой и иной, не запрещенной законодательством деятельности, регулируемой нормами административного права.

Понятие иностранного гражданина и лица без гражданства закреплено в ст. 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 115).

Иностранный гражданин – это физическое лицо, не являющееся гражданином РФ и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

Лицом без гражданства признается физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

В научной литературе по административному праву представлены различные точки зрения о составе элементов правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства и не достигнуто единого мнения о включении в него тех или иных компонентов. Так, анализ различных конструкций правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства позволяет выделить от двух до пяти элементов: права и обязанности, ответственность, гарантии, принципы, правоспособность, дееспособность, гражданство¹.

Вместе с тем базовым элементом административно-правового статуса иностранного гражданина или лица без гражданства является комплекс основных прав и обязанностей, которые иностранные граждане и лица без

¹ Куракин А. В. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства и роль органов внутренних дел в его обеспечении: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2000. – С. 13; Марышева Н. И. Иностранец: правовая защита. – Москва, 1993. – С. 19; Нефедов Б. И. Правовая регламентация статуса иностранных граждан в СССР. – Омск, 1986. – Ч. 1. – С. 5; Макарейко Н. В. Административное право. – Москва, 2005. – С. 39.

гражданства реализуют в административно-правовых отношениях, возникающих по поводу миграционных перемещений.

Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства, являясь частью правового статуса личности в Российской Федерации, основывается на положениях Конституции Российской Федерации и федерального законодательства.

Часть 3 ст. 62 Конституции Российской Федерации закрепляет основы правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации. По общему правилу иностранные граждане пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором. Одновременно аналогичное положение содержится и в ст. 4 Федерального закона № 115.

Правовой статус лиц без гражданства (апатридов) в соответствии с законодательством приравнивается к статусу иностранного гражданина, о чем закреплено в ч. 2 ст. 2 Федерального закона № 115. Исключения составляют случаи, когда федеральным законом для лиц без гражданства устанавливаются специальные правила, отличающиеся от правил, установленных для иностранных граждан.

Как отмечает А. Н. Сандугей, в современных условиях развития миграционных процессов в мире (воспроизводство) такой категории апатридов как лица без гражданства «*de facto*» имеет значительные тенденции к росту. Они обусловлены в первую очередь желанием заявителей приобрести новое гражданство в наиболее благополучной стране своего пребывания (нахождения) и при этом не быть депортированными в страну исхода¹.

Состояние без гражданства может быть абсолютным и наступает с момента рождения, а может быть относительным и наступает вследствие утраты гражданства по каким-либо основаниям (например, выход из гражданства Российской Федерации).

На международном уровне вопросы правового положения лиц без гражданства регулируются рядом таких международных актов, как Конвенция ООН «О статусе апатридов» 1954 г. и Конвенция ООН «О сокращении безгражданства» 1961 г. Несмотря на то, что данные документы не ратифицированы Российской Федерацией, однако их положения фактически признаются и нашли отражение в национальном законодательстве. В Конвенции ООН «О сокращении безгражданства» закреплено: «Любое договаривающееся государство должно предоставлять свое гражданство любому рожденному на его территории лицу, которое иначе было бы апатридом». Примером могут служить требования, установленные в качестве условий приобретения гражданства, а также закрепление шестимесячного срока со

¹ Сандугей А. Н., Колчевская Н. Ю., Банаева М. П. Зарубежный опыт легализации правового положения лиц без определенного правового статуса: аналитический материал с предложениями. – Москва, 2019. – С. 6.

дня нахождения ребенка, родители которого неизвестны, до момента предоставления ему российского гражданства, в течение которого он остается апатридом. Нормы Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 62) в данном случае соответствуют положениям Конвенции 1961 г. лишь в том, что признают ребенка, родители которого неизвестны, гражданином Российской Федерации.

Особенности правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства регулируются федеральным законодательством, а также международными актами.

К особенностям правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства можно отнести следующие:

1. Ограничения на осуществления отдельных видов деятельности и замещение отдельных должностей. Так, в Федеральном законе № 115 в ст. 14 и 15 установлены ограничения, а именно, иностранные граждане и лица без гражданства:

- не имеют права находиться на государственной и муниципальной службе, за исключением военной службы в случаях, установленных законодательством¹;

- замещать должности в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом Российской Федерации, в соответствии с ограничениями, предусмотренными Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации;

- быть членом экипажа военного корабля Российской Федерации или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, а также летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации;

- быть командиром гражданского воздушного судна, если иное не установлено федеральным законом;

- быть принятым на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности Российской Федерации. К таким объектам относятся объекты и организации Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований; структурные подразделения по защите государственной тайны и подразделения, осуществляющие работы, связанные с использованием сведений, составляющих государственную тайну, органов государственной власти и организаций; организации, в состав которых входят радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, на которых осуществляются

¹ О воинской обязанности и военной службе : федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ с изм. на 29.05.2019 // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 13. – Ст. 1475; 2019. – № 18. – Ст. 2222.

разработка, производство, испытания, эксплуатация, хранение, транспортировка и утилизация ядерного оружия и другие¹;

- заниматься иной деятельностью и замещать иные должности, допуск иностранных граждан к которым ограничен отдельными федеральными законами. Так, например, для замещения должности Президента РФ, федерального судьи, депутата, аудитора Счетной палаты требуется наличие гражданства Российской Федерации.

2. Иностранные граждане и лица без гражданства могут быть допущены к государственной тайне на определённых условиях, а именно, иностранные граждане допускаются к государственной тайне на основании международного договора, предусматривающего обязательства иностранного государства или международной организации по защите передаваемых им сведений, составляющих государственную тайну. Лица без гражданства могут быть допущены к сведениям, составляющим государственную тайну, на основании решения Правительства Российской Федерации, кроме сведений особой важности и совершенно секретных сведений, к которым они не допускаются².

3. Иностранные граждане и лица без гражданства не могут избирать и быть избранными в органы государственной власти, а также не обладают правом на участие в государственном референдуме. Исключение составляют иностранные граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования³.

4. Имеют право на свободу передвижения по территории Российской Федерации, но с условием уведомления органов внутренних дел и в соответствии с действующим миграционным законодательством. Данное положение закреплено ст. 11 Федерального закона № 115. Например, временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе по собственному желанию изменять место жительства в пределах субъекта РФ, где ему выдано разрешение на временное проживание, а также вне пределов данного субъекта, за исключением участников Государственной программы оказания содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом (далее – Госпрограмма)

¹ Об утверждении перечня объектов и организаций, в которые иностранные граждане не имеют права быть принятыми на работу : Постановление Правительства РФ от 11.10.2002 № 755 с изм. на 04.02.2011 // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 41. – Ст. 3996; 2011. – № 7. – Ст. 977.

² Об утверждении Положения о порядке допуска лиц, имеющих двойное гражданство, лиц без гражданства, а также лиц из числа иностранных граждан, эмигрантов и реэмигрантов к государственной тайне : постановление Правительства РФ от 22.08.1998 № 1003 с изм. на 18.03.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 35. – Ст. 4407; 2016. – № 13. – Ст. 1833.

³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ с изм. на 02.08.2019 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822; 2019. – № 31. – Ст. 4472.

и членов их семей. Временно пребывающие иностранные граждане имеют право на свободу передвижения в личных или деловых целях в пределах Российской Федерации на основании документов, выданных или оформленных им в соответствии с законодательством, за исключением посещения территорий, организаций и объектов, для въезда на которые требуется специальное разрешение. К таким территориям относятся территории закрытых административно-территориальных образований, территории, на которых введено чрезвычайное или военное положение, территории (объекты), в пределах которых (на которых) введен правовой режим контртеррористической операции, зоны экологического бедствия, пограничная зона и другие.

5. К иностранным гражданам и лицам без гражданства могут применяться меры административного принуждения в случае совершения ими противоправного деяния и в целях противодействия незаконной (нелегальной) миграции, которые не применяются к гражданам РФ. К таким мерам относятся: административное выдворение за пределы РФ, депортация, реадмиссия, сокращение срока пребывания (проживания), нежелательность пребывания (проживания), неразрешение въезда в РФ.

Применительно к реализации правовых статусов иностранных граждан и лиц без гражданства рассмотрим их классификации по различным критериям:

а) по режиму пребывания (проживания) на территории Российской Федерации:

- временно пребывающие – лица, прибывшие в Российскую Федерацию на основании визы или в порядке, не требующем получения визы, и получившие миграционную карту, но не имеющие вида на жительство или разрешения на временное проживание;

- временно проживающие – лица, получившие разрешение на временное проживание;

- постоянно проживающие – лица, получившие вид на жительство;

- следующие через территорию РФ проездом на основании транзитной визы или в безвизовом порядке, как правило, без права на остановку. В случае транзитного проезда иностранного гражданина через территорию Российской Федерации в безостановочном режиме на участках транспортных магистралей; в форме беспересадочного полета воздушным транспортом или, если они следуют транзитом через территорию РФ на самолете международной авиалинии с пересадкой в аэропорту на территории РФ (могут находиться только на территории аэропорта); нахождения в качестве пассажиров на борту круизных судов, прибывающих в Российскую Федерацию через морские и речные порты, открытые для международного пассажирского сообщения, если стоянка круизного судна в российском порту не превышает 72 часа, транзитная виза не требуется.

б) по степени подчиненности юрисдикции РФ:

– иностранные граждане, обладающие дипломатическим иммунитетом (послы, посланники, сотрудники дипломатических представительств и консульских учреждений, статус которых подтверждается дипломатическим паспортом и соответствующей визой) не подлежат юрисдикции судебных или административных органов государства пребывания, пользуются иммунитетом от уголовной, гражданской и административной юрисдикции¹.

– иностранные граждане, не обладающие дипломатическим иммунитетом.

в) зависимости от способа въезда на территорию РФ:

– иностранные граждане, прибывшие из государств, с которыми у Российской Федерации установлен визовый режим въезда и выезда. К таким государствам относятся государства дальнего зарубежья, а также Литва, Латвия, Эстония, Грузия и Туркменистан;

– иностранные граждане, прибывшие из государств, с которыми у РФ установлен безвизовый режим въезда и выезда. В основном это государства, входившие в состав СССР (Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Республика Таджикистан, Республика Узбекистан, Республика Украина), со многими из них у Российской Федерации заключены соглашения об упрощенном порядке въезда, за исключением указанных выше (прил. 1–2).

§ 2. Административно-правовой статус временно пребывающих в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства

Способ пересечения Государственной границы РФ (визовый или безвизовый) во многом определяет порядок и особенности дальнейшего пребывания иностранного гражданина на территории РФ.

Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ (далее – Федеральный закон № 116) закрепляет, что иностранные граждане и лица без гражданства пересекают Государственную границу РФ при наличии визы, которая предоставляет право на въезд в РФ, и при наличии действительных документов, удостоверяющих их личность, перечень которых закреплен законодательством.

Документами, удостоверяющими личность иностранного гражданина в Российской Федерации, являются паспорт иностранного гражданина либо иной документ, установленный федеральным законом или признаваемый в

¹ Венская конвенция о консульских сношениях (заключена в г. Вене 24.04.1963) // Сборник международных договоров СССР. – Вып. XLV. – Москва, 1991. – С. 124–147; Венская конвенция о дипломатических сношениях (заключена в г. Вене 18.04.1961) // Ведомости ВС СССР. – 1964. – № 18. – Ст. 221.

соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина.

Документами, удостоверяющими личность лица без гражданства в Российской Федерации, являются:

- 1) документ, выданный иностранным государством и признаваемый в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность лица без гражданства;
- 2) разрешение на временное проживание;
- 3) вид на жительство;
- 4) иные документы, предусмотренные федеральным законом или признаваемые в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документов, удостоверяющих личность лица без гражданства.

Въезд и выезд иностранных граждан и лиц без гражданства, временно проживающих на территории РФ, осуществляется при наличии национального паспорта и визы временно-проживающего лица; постоянно проживающих на основании национального паспорта и вида на жительство (без оформления визы); беженцев – на основании проездного документа беженца; иностранных граждан, подвергнутых административному выдворению или депортации – на основании соответствующего решения¹.

Документом, удостоверяющим въезд в РФ иностранного гражданина из государства с визовым с РФ режимом въезда и выезда, является виза.

В зависимости от цели въезда на территорию Российской Федерации и пребывания в ней выдается соответствующая виза.

Визы бывают следующих категорий: а) дипломатическая (ДП); б) служебная (СЛ); в) обыкновенная (О); г) транзитная (ТР1 или ТР2); д) виза временно проживающего лица.

Дипломатическая виза выдается иностранному гражданину, имеющему дипломатический паспорт, а именно: главам иностранных государств, главам правительств иностранных государств, членам иностранных официальных делегаций, членам семей указанных лиц, следующим с ними, и сопровождающим их лицам, дипломатическим агентам дипломатических представительств и консульским должностным лицам консульских учреждений, сотрудникам представительств международных организаций в Российской Федерации, в отношении которых Российской Федерацией признается дипломатический статус, членам семей указанных лиц и другим категориям. Как правило, она выдается на срок до одного года. Если иностранный гражданин не имеет дипломатический паспорт, но РФ признает за ним дипломатический статус, ему может быть оформлена дипломатическая виза. В случае, если в отношении иностранного гражданина, не

¹ О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию : федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ с изм. на 17.06.2019 // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 34. – Ст. 4029; 2019. – № 25. – Ст. 3164.

имеющего дипломатического паспорта, Российской Федерацией признается дипломатический статус, указанному гражданину может быть оформлена дипломатическая виза. В другом случае при наличии дипломатического паспорта и не признании РФ за ним дипломатического статуса может быть выдана обыкновенная виза.

Служебная виза выдается иностранному гражданину, имеющему служебный паспорт, а именно: членам официальных иностранных делегаций, членам семей указанных лиц, следующим с ними, и сопровождающим их лицам, работникам административно-технического и обслуживающего персонала дипломатических представительств, консульским служащим и работникам обслуживающего персонала консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, представительств международных организаций в Российской Федерации и членам семей указанных лиц, военнослужащим вооруженных сил иностранных государств и членам семей указанных лиц и другим. Ее срок до одного года.

Обыкновенная виза имеет следующие разновидности:

а) частная (выдается на срок до 3 месяцев, цель – гостевая, на основании приглашения);

б) деловая (до 3 месяцев либо до 1 года, цель – участие в международных и внутригосударственных официальных, экономических, общественно-политических и научных мероприятиях);

в) туристическая (до 1 месяца, цель – туризм);

г) учебная (до 3 месяцев с возможностью ее продления по месту постановки на миграционный учет, цель – обучение в образовательном учреждении);

д) рабочая (до 3 месяцев с возможностью ее продления по месту постановки на миграционный учет, цель – осуществление трудовой деятельности);

е) гуманитарная (от 3 месяцев до 1 года, цель – осуществление научных, культурных, общественно-политических, спортивных или религиозных связей и контактов, паломничества, благотворительной деятельности либо доставки гуманитарной помощи);

ж) на въезд в Российскую Федерацию в целях получения убежища (до 3 месяцев на основании решения органа внутренних дел о признании данного иностранного гражданина беженцем на территории Российской Федерации, цель – получение убежища).

Транзитная виза выдается иностранному гражданину в целях транзитного проезда через территорию Российской Федерации либо в целях эвакуации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы. Транзитная виза выдается на срок до 10 дней.

Виза временно проживающего иностранного гражданина или лица без гражданства выдается на срок до 4 месяцев и дает право въезда

для получения уже оформленного разрешения на временное проживание с возможностью последующего ее продления в органах внутренних дел по месту его временного проживания. В этом случае виза выдается на весь срок временного проживания (3 года).

В зависимости от количества въездов в Российскую Федерацию визы делятся на: а) однократные, которые дают право один раз въехать в период действия визы; б) двукратные (многократные), которые дают право два и более раз въехать в период ее действия.

Иностранцы граждане и лица без гражданства, прибывшие из государств с безвизовым режимом въезда и выезда заполняют миграционную карту, которую они предоставляют при въезде должностному лицу органа пограничного контроля, последний сверив представленные документы, проставляет отметку о въезде в РФ. Отметка о въезде в РФ содержит данные о дате пересечения Государственной границы РФ и месте пересечения (КПП), необходимые для последующего контроля его пребывания на территории РФ.

Данный документ является основанием для постановки его на миграционный учет, иностранный гражданин или лицо без гражданства обязаны иметь его до момента выезда из РФ. Есть исключения для граждан государств, которые входят в Евразийский Экономический Союз (далее – ЕАЭС), а именно Армения, Беларусь, Казахстан, Киргизия. Так, например, граждане Армении, Киргизии, Казахстана, прибывающие в РФ на срок до 30 суток при наличии отметок пограничных органов о пересечении Государственной границы РФ, могут не заполнять миграционную карту; для граждан Беларуси миграционную карту не нужно оформлять в течение всего периода пребывания.

Срок временного пребывания иностранного гражданина, прибывшего в визовом порядке, определяется сроком действия визы. Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, не может превышать **девяносто суток суммарно в течение каждого периода в сто восемьдесят суток**, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом, а также в случае, если такой срок не продлен в соответствии с настоящим Федеральным законом. При этом непрерывный срок временного пребывания в Российской Федерации указанного иностранного гражданина не может превышать девяносто суток.

Срок временного пребывания представляет собой период времени, который включает в себя количество суток, которые иностранному гражданину разрешено находиться в России. Срок пребывания может быть, как продлен в установленных законом случаях, так и сокращен. Предполагаемые заявленные сроки пребывания иностранного гражданина при въезде на территорию Российской Федерации отражаются им в миграционной карте и не могут расцениваться как императивные.

Нахождение иностранного гражданина в Российской Федерации свыше установленного срока, в том числе свыше срока 90 суток из периода в 180 суток (далее – «90 из 180»), является основанием для сокращения срока его пребывания в случае, если указанный срок не был продлен в соответствии с федеральным законом.

Вместе с тем следует остановиться на категориях иностранных граждан, в отношении которых в отдельных случаях не применяются положения статьи 5 Федерального закона № 115, устанавливающие правило «90 из 180»:

1. Для граждан Украины, постоянно проживающих на территориях отдельных районов Донецкой и Луганской областей Украины, непрерывный срок временного пребывания на территории Российской Федерации увеличен до 180 суток с даты каждого въезда на территорию Российской Федерации¹.

2. Граждане государств, с которыми Российская Федерация имеет международные обязательства по соглашениям. Так, положение части 5 статьи 97 Договора о Евразийском экономическом союзе (далее – ЕАЭС) исключает действие требований части 1 статьи 5 Федерального закона № 115, так как срок временного пребывания (проживания) для трудящегося государства – члена ЕАЭС определяется сроком действия трудового или гражданско-правового договора, заключенного трудящимся государством-членом с работодателем или заказчиком работ (услуг)². Это означает, что на указанную категорию лиц положения национального законодательства распространяются с учетом соблюдения международных обязательств Российской Федерации. Если граждане данных государств прибывают в Российскую Федерацию с иными целями (например, частная, туристическая или другие), то они обязаны соблюдать установленный порядок пребывания. В случае въезда их на территорию Российской Федерации с целью «работа» и оформления ими в установленном порядке трудовых или гражданско-правовых отношений правило «90 из 180» на них не распространяется.

При этом трудовой или гражданско-правовой договор в соответствии с п. 35 Регламента № 514 фактически является основанием для продления срока пребывания, однако если он не предоставлен, то это является основанием для отказа в приеме документов³.

¹ Об увеличении срока временного пребывания на территории Российской Федерации граждан Украины, постоянно проживающих на территориях отдельных районов Донецкой и Луганской областей Украины : постановление Правительства Российской Федерации от 29.12.2018 № 1744 // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 1. – Ст. 39.

² Договор о Евразийском экономическом союзе : подписан в г. Астане 29.05.2014 в ред. от 15.03.2018 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

³ Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению ми-

3. Оформление при первом въезде в Российскую Федерацию патента на право осуществления трудовой деятельности иностранным гражданином на территории Российской Федерации, поступления на обучение в образовательную организацию по очной или очно-заочной форме обучения по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию. При истечении пребывания по данным документам въезд осуществляется без соблюдения установленного правила «90 из 180» при условии соблюдения в данный период законодательства Российской Федерации.

Временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин обязан выехать из Российской Федерации по истечении срока действия его визы или иного срока временного пребывания, установленно-го настоящим законодательством или международным договором Российской Федерации, за исключением случаев, когда у него имеются основания для его продления.

Срок временного пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства может быть продлен в следующих случаях:

- продлен срок действия визы;
- в случае выдачи иностранному гражданину новой визы;
- в случае выдачи иностранному гражданину разрешения на временное проживание, или вида на жительство;
- если у иностранного гражданина приняты заявление и иные документы, необходимые для получения им разрешения на временное проживание;
- принято заявление о выдаче уведомления о возможности приема в гражданство Российской Федерации иностранного гражданина, признанного носителем русского языка в соответствии со статьей 33.1 Федерального закона № 62, или заявление о выдаче вида на жительство;
- принято ходатайство работодателя или заказчика работ (услуг) о привлечении иностранного гражданина к трудовой деятельности в качестве высококвалифицированного специалиста или о продлении срока действия такого разрешения на работу;
- принято ходатайство образовательной организации, в которой иностранный гражданин обучается по очной или очно-заочной форме по ос-

грационного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, форм заявления иностранного гражданина или лица без гражданства о регистрации по месту жительства, уведомления о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания, отметки о регистрации (снятия 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 проставляемые, в том числе, многофункциональным центром предоставления государственных и муниципальных услуг : приказ МВД России от 30.07.2019 № 514 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (далее – Регламент № 514).

новой профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию, о продлении срока временного пребывания в Российской Федерации такого иностранного гражданина.

Одновременно основанием продления срока временного пребывания является выдача разрешения на работу или патента либо продление сроков их действия.

Срок временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации может быть соответственно продлен либо сокращен в случаях, если изменились условия или перестали существовать обстоятельства, в связи с которыми ему был разрешен въезд в Российскую Федерацию. Срок временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации сокращается в случае принятия в отношении его в установленном порядке решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным законом.

Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в целях обучения и поступившего в образовательную организацию для получения образования по очной или очно-заочной форме по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию, продлевается до окончания срока обучения данного иностранного гражданина по очной или очно-заочной форме в указанной образовательной организации.

Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию и поступающих на военную службу по контракту, определяется исходя из времени, необходимого для оформления поступления на военную службу, и не может превышать 90 суток со дня обращения гражданина в военный комиссариат субъекта Российской Федерации с заявлением о желании проходить военную службу по контракту¹.

§ 3. Понятие, задачи и основные элементы миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства

Миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства – государственная деятельность по фиксации и обобщению предусмотренных Федеральным законом от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ» (далее – федеральный закон № 109)² сведений об иностранных гражданах и о лицах без гражданства и о перемещениях иностранных граждан и лиц без гражданства.

¹ О сроке временного пребывания в Российской Федерации иностранных граждан, поступающих на военную службу по контракту : Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 № 793 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 2. – Ст. 120.

² О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации : федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ с изм. на 01.05.2019 // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 30. – Ст. 3285; 2019. – № 18. – Ст. 2224.

Цели миграционного учета определены в федеральном законе и связаны с осуществлением государственной миграционной политики, обеспечением условий для реализации иностранными гражданами правового статуса, формированием информационных учетов об иностранных гражданах и лицах без гражданства, защиты основ конституционного строя и обеспечения национальной безопасности и других.

Миграционный учет имеет уведомительный характер, за исключением случаев, предусмотренных федеральным конституционным законом или федеральным законом.

Миграционный учет основывается на следующих основных принципах:

1) свобода передвижения иностранных граждан и выбора ими места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации;

2) защита государством права иностранных граждан на свободу передвижения и выбор ими места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации на основе законности и соблюдения норм международного права;

3) сочетание интересов личности, общества и государства;

4) обеспечение национальной безопасности Российской Федерации и защита иных национальных интересов Российской Федерации;

5) доступность совершения действий, необходимых для осуществления миграционного учета;

6) унификация правил миграционного учета¹.

Миграционный учет включает в себя:

1) учет иностранных граждан по месту пребывания;

2) регистрацию иностранных граждан по месту жительства;

3) обработку, анализ, хранение, защиту и использование информации о количественных и качественных социально-экономических и иных характеристиках миграционных процессов и ведение государственной информационной системы миграционного учета, содержащей указанные сведения о перемещении иностранных граждан и лиц без гражданства по территории РФ.

Иностранные граждане, временно пребывающие в Российской Федерации, а равно постоянно или временно проживающие в Российской Федерации, при нахождении в месте пребывания, не являющемся их местом жительства, обязаны встать на учет по месту пребывания.

Иностранный гражданин обязан при прибытии к месту пребывания, не являющимся его местом жительства, обратиться к принимающей его стороне (физическому или юридическому лицу), которая не позднее семи дней с момента прибытия иностранного гражданина к месту пребывания обязана уведомить органы внутренних дел о прибытии иностранного

¹ О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации : федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ с изм. на 01.05.2019 // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 30. – Ст. 3285; 2019. – № 18. – Ст. 2224.

гражданина посредством личного обращения в подразделение по вопросам миграции территориального органа внутренних дел, либо через Многофункциональный Центр оказания государственных и муниципальных услуг (далее – МФЦ) или на почту.

В качестве принимающей стороны могут выступать:

- а) граждане России;
- б) постоянно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане (имеющие вид на жительство);
- в) юридические лица, их филиалы или представительства, органы государственной власти и местного самоуправления, дипломатические представительства либо консульские учреждения иностранного государства в Российской Федерации, международные организации или ее представительства в Российской Федерации либо представительство иностранного государства при международной организации, находящейся в Российской Федерации;
- г) иностранные граждане – высококвалифицированные специалисты, имеющие в собственности жилое помещение на территории РФ, для членов своей семьи.

Постановка на учет по месту пребывания осуществляется в случае фактического проживания иностранного гражданина или лица без гражданства в жилом или ином помещении, либо в организации, в которой иностранный гражданин в установленном порядке осуществляет трудовую или иную не запрещенную законодательством Российской Федерации деятельность при условии его фактического проживания в этом помещении (регулярного использования для сна и отдыха)¹. Таким образом, в настоящее время постановка на миграционный учет по адресам работодателей (заказчиков работ (услуг)) и образовательных организации осуществляется только при фактическом проживании по их адресам. Следует отметить, что в соответствии с рядом международных соглашений, граждане отдельных государств освобождаются от соблюдения семидневного срока постановки на учет по месту пребывания.

Так, граждане Казахстана, Армении, Киргизии освобождаются от обязанности постановки на учет по месту пребывания в течение 30 дней с момента въезда в РФ², граждане Таджикистана, – в течение 15 дней с момента въезда³.

¹ Методические рекомендации по постановке иностранных граждан и лиц без гражданства на учет по месту пребывания, в том числе обучающихся в образовательных организациях. – Москва, 2018.

² Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о порядке пребывания граждан Российской Федерации на территории Республики Казахстан и граждан Республики Казахстан на территории Российской Федерации (заключено в г. Астане 7 июня 2012 г.).

³ О представлении Президенту Российской Федерации предложения о подписании Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан о порядке пребывания граждан Республики Таджикистан на территории Российской Федерации : По-

Уведомления территориального органа МВД России установленной формы о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства к месту пребывания являются основанием для постановки на учет по месту пребывания иностранного гражданина.

Лицо, подающее уведомление о прибытии в территориальный орган МВД России или в организацию федеральной почтовой связи, обязано предъявить документ, удостоверяющий его личность. Принимающая сторона к уведомлению о прибытии, представляемому (направляемому) в территориальный орган МВД России, прилагает копию документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина, а в отношении временно пребывающего в Российской Федерации иностранного гражданина – и копию его миграционной карты.

В случае нарушения правил миграционного учета административную ответственность по ч. 4 ст. 18.9 КоАП РФ несет принимающая сторона, иностранный гражданин к ответственности не привлекается.

В отдельных случаях (пребывание иностранного гражданина в жилом помещении, принадлежащем ему на праве собственности, а также в случае болезни, физической невозможности принимающей стороны и других причин) обязанность по постановке на учет по месту пребывания возлагается на самого иностранного гражданина. При этом уважительные причины неприбытия принимающей стороны в территориальный орган МВД России должны быть документально подтверждены.

Исключение составляет прибытие иностранного гражданина в гостиницу. В этом случае администрация гостиницы обязана в течение 1 рабочего дня, следующего за днем его прибытия, направить в территориальный орган МВД России уведомление о прибытии иностранного гражданина в место пребывания.

Установлены основания снятия иностранного гражданина с учета по месту пребывания:

- а) постановка на учет по новому месту пребывания иностранного гражданина (при получении сведений о его постановке на учет по новому месту пребывания);
- б) выезд иностранного гражданина из РФ (после получения от органа пограничного контроля в соответствующем пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации сведений о выезде);
- в) в случае смерти иностранного гражданина, признания его отсутствующим или объявлении умершим (при получении соответствующих сведений от органов ЗАГС, либо от заинтересованного физического или юридического лица – документа о смерти или заверенной в установленном порядке копии вступившего в законную силу решения суда);

г) в случае фиктивной постановки иностранного гражданина на учет по месту пребывания (в случае выявления данного факта);

д) в случае убытия иностранного гражданина из места пребывания (после получения уведомления об убытии иностранного гражданина от принимающей стороны).

Отрывная часть бланка уведомления о прибытии возвращается принимающей стороне либо иностранному гражданину с отметкой о приеме уведомления о прибытии.

Сведения о миграционном учете вносятся не позднее 1 рабочего дня, следующего за днем принятия (получения) заявления территориальным органом МВД России, в государственную информационную систему миграционного учета.

Постоянно или временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин, обладающий правом пользования жилым помещением, находящимся на территории Российской Федерации, обязан в семидневный срок с даты получения разрешения на временное проживание или вида на жительство осуществить регистрацию по месту жительства, направив непосредственно в территориальный орган МВД России в месте нахождения жилого помещения соответствующее заявление.

Иностранному гражданину, которому разрешение на временное проживание оформлено в виде отметки установленного образца в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина, отметка о регистрации по месту жительства проставляется в указанный документ; имеющему статус беженца и оформившему разрешение на временное проживание – в удостоверение беженца.

Снятие иностранного гражданина с регистрации по месту жительства осуществляется в следующих случаях:

а) регистрация иностранного гражданина по иному месту жительства – на основании отрывной части заявления о регистрации;

б) прекращение у иностранного гражданина права пользования жилым помещением по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации, – на основании документа, подтверждающего прекращение у иностранного гражданина права пользования жилым помещением по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации;

в) прекращение у иностранного гражданина права на постоянное или временное проживание в Российской Федерации – на основании документа, подтверждающего аннулирование вида на жительство или разрешения на временное проживание либо истечение срока действия вида на жительство или разрешения на временное проживание;

г) вступление в законную силу решения суда о признании регистрации иностранного гражданина по месту жительства недействительной – на основании заверенной в установленном порядке копии вступившего в за-

конную силу решения суда о признании регистрации иностранного гражданина по месту жительства недействительной;

д) смерть иностранного гражданина в Российской Федерации либо вступление в законную силу решения суда о признании иностранного гражданина, находившегося в Российской Федерации, безвестно отсутствующим или об объявлении его умершим – на основании свидетельства о смерти либо заверенной в установленном порядке копии вступившего в законную силу решения суда о признании иностранного гражданина, находившегося в Российской Федерации, безвестно отсутствующим или об объявлении его умершим;

е) установление факта фиктивной регистрации по месту жительства иностранного гражданина в жилом помещении, правом пользования которым он обладает и по адресу которого он зарегистрирован, – на основании решения территориального органа МВД России, принятого в установленном порядке¹.

§ 4. Временное проживание иностранных граждан в Российской Федерации

Институт временного проживания введен в Российской Федерации в 2002 году Федеральным законом № 115.

Иностранный гражданин, который временно проживает в Российской Федерации, имеет разрешение на временное проживание, которое подтверждает его статус.

Разрешение на временное проживание – подтверждение права иностранного гражданина временно проживать в Российской Федерации до получения вида на жительство, оформленное в виде отметки в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина, либо в виде документа установленной формы, выдаваемого в Российской Федерации лицу без гражданства, не имеющему документа, удостоверяющего его личность.

Срок действия разрешения на временное проживание составляет три года, продление разрешения на временное проживание законодательством Российской Федерации не предусмотрено.

Для временного проживания иностранных граждан в Российской Федерации применяется система квотирования, включающая ежегодное утверждение Правительством РФ квоты с распределением по субъектам Российской Федерации.

¹ О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 15.01.2007 № 9 (изм. на 07.03.2019) // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 5. – Ст. 653; 2019. – № 11. – Ст. 1130.

Часть 3 статьи 6 Федерального закона № 115 устанавливает категории иностранных граждан, на которых установленная квота не распространяется.

К ним относятся следующие:

а) иностранные граждане, которым вид на жительство выдается без получения разрешения на временное проживание (п. 2 ст. 8 Федерального закона № 115);

б) несовершеннолетние, не достигшие возраста восемнадцати лет и родитель (усыновитель, опекун, попечитель) которых является иностранным гражданином и временно проживает в Российской Федерации, – на срок временного проживания его родителя (усыновителя, опекуна, попечителя);

в) несовершеннолетние, не достигшие возраста восемнадцати лет, получающие разрешение на временное проживание совместно с родителем (усыновителем, опекуном, попечителем) – иностранным гражданином;

г) состоящие в браке с гражданином Российской Федерации, имеющим место жительства в Российской Федерации при условии его оформления в субъекте Российской Федерации, в котором расположено место жительства гражданина Российской Федерации, являющегося его супругом (супругой);

д) достигшие возраста восемнадцати лет, в соответствии с законодательством иностранного государства признанные недееспособными либо ограниченными в дееспособности, получающие разрешение на временное проживание совместно с родителем (усыновителем, опекуном, попечителем) – иностранным гражданином;

е) достигшие возраста восемнадцати лет, в соответствии с законодательством иностранного государства признан недееспособными либо ограниченными в дееспособности и родитель (усыновитель, опекун, попечитель) которых является иностранным гражданином и временно проживает в Российской Федерации, – на срок временного проживания его родителя (усыновителя, опекуна, попечителя);

ж) иностранные граждане, осуществившим инвестиции в Российской Федерации в размере, установленном Правительством Российской Федерации;

з) поступившие на военную службу на срок их военной службы;

и) являющиеся участниками Госпрограммы и члены их семей, переселяющиеся совместно с ними в Российскую Федерацию;

к) являющиеся гражданами государства, входившего в состав СССР, и получившие профессиональное образование в государственной образовательной организации высшего образования, государственной профессиональной образовательной организации или государственной научной организации, расположенных на территории Российской Федерации, по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам;

л) граждане Украины или лица без гражданства, постоянно проживавшие на территории Украины, признанные беженцами либо получившие временное убежище на территории Российской Федерации;

м) переселяющиеся в Российскую Федерацию на постоянное место жительства в соответствии с международными договорами Российской Федерации о регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев¹.

Федеральным законом № 115 устанавливаются основания отказа в выдаче разрешения на временное проживание или его аннулирования (при наличии), а именно:

1) выступает за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, иными действиями создает угрозу безопасности Российской Федерации или граждан Российской Федерации;

2) финансирует, планирует террористические (экстремистские) акты, оказывает содействие в совершении таких актов или совершает их, а равно иными действиями поддерживает террористическую (экстремистскую) деятельность;

3) в течение пяти лет, предшествовавших дню подачи заявления о выдаче разрешения на временное проживание, подвергался административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или передавался Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии либо в течение десяти лет, предшествовавших дню подачи заявления о выдаче разрешения на временное проживание, неоднократно (два и более раз) подвергался административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или передавался Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии;

4) представил поддельные или подложные документы либо сообщил о себе заведомо ложные сведения;

5) осужден вступившим в законную силу приговором суда за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо преступления, рецидив которого признан опасным, или за совершение преступления, связанного с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов или прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, а также их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры;

б) имеет непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории Российской Фе-

¹ О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ с изм. на 02.08.2019 // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3032; 2019. – № 31. – Ст. 4416.

дерации либо за ее пределами, признаваемого таковым в соответствии с федеральным законом;

7) неоднократно (два и более раза) в течение одного года привлекался к административной ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с посягательством на общественный порядок и общественную безопасность либо нарушением режима пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации или порядка осуществления ими трудовой деятельности на территории Российской Федерации, либо совершил административное правонарушение, связанное с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов или прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, а также их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры;

8) в течение очередного года со дня выдачи разрешения на временное проживание не осуществлял трудовую деятельность в установленном законодательством Российской Федерации порядке в течение ста восьмидесяти суток или не получал доходов либо не имеет достаточных средств в размерах, позволяющих содержать себя и членов своей семьи, находящихся на его иждивении, не прибегая к помощи государства, на уровне не ниже прожиточного минимума, установленного законом субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание. Исключение составляют случаи, когда иностранный гражданин имеет среднемесячный доход или среднемесячный среднедушевой доход, размер которого не ниже прожиточного минимума, установленного законом субъекта Российской Федерации, на территории которого указанному иностранному гражданину разрешено временное проживание; обучается по очной форме обучения в профессиональной образовательной организации Российской Федерации, по очной форме обучения в образовательной организации высшего образования в Российской Федерации, в том числе и по программам подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре); является пенсионером или инвалидом, либо относится к иным категориям лиц, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации;

9) по истечении трех лет со дня въезда не имеет в Российской Федерации жилого помещения на основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

10) выехал из Российской Федерации в иностранное государство для постоянного проживания;

11) находился за пределами Российской Федерации более шести месяцев суммарно в течение календарного года, за исключением случаев отсутствия возможности покинуть территорию иностранного государства по обстоятельствам, связанным с необходимостью экстренного лечения, тя-

желой болезнью данного иностранного гражданина или со смертью его близкого родственника, проживавшего на момент смерти в иностранном государстве, а также случаев нахождения иностранного гражданина за пределами Российской Федерации в связи со служебной необходимостью;

12) заключил брак с гражданином Российской Федерации, послуживший основанием для получения разрешения на временное проживание, и этот брак признан судом недействительным;

13) является больным наркоманией либо не имеет сертификата об отсутствии у него заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции);

14) прибыл в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и не представил в установленный срок документы об отсутствии установленного перечня заболеваний;

15) обратился с заявлением об аннулировании выданного ему разрешения на временное проживание;

16) в случае принятия в установленном порядке решения о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации или решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию данного иностранного гражданина.

В случае принятия решения об отказе в выдаче иностранному гражданину разрешения на временное проживание или об аннулировании ранее выданного ему разрешения на временное проживание территориальный орган МВД России уведомляет иностранного гражданина об этом либо лично, либо посредством электронного уведомления на адрес электронной почты иностранного гражданина.

Временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин имеет следующие обязанности:

а) в течение 7 дней с момента получения разрешения на временное проживание обязан зарегистрироваться по месту жительства;

б) обязан проживать в том субъекте, где ему выдано разрешение на временное проживание;

в) в течение тридцати суток со дня подачи им заявления о выдаче ему разрешения на временное проживание представить в территориальный орган МВД России документы на бумажном носителе либо в форме электронных документов, подтверждающие отсутствие у него заболевания наркоманией и инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих, а также сертификат об отсутствии у него заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции);

г) по усмотрению иностранного гражданина в течение одного года со дня его въезда в Российскую Федерацию представить в территориальный орган МВД России свидетельство (уведомление) о постановке данного иностранного гражданина на учет в налоговый орган;

д) в течение двух месяцев (а при наличии уважительных причин в течение 6 месяцев) со дня истечения очередного года со дня получения им разрешения на временное проживание обязан лично или с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети Интернет, включая единый портал государственных и муниципальных услуг, подавать в территориальный орган МВД России по месту получения разрешения на временное проживание уведомление о подтверждении своего проживания в Российской Федерации с приложением справки о доходах, копии налоговой декларации или иного документа, подтверждающего размер и источник дохода данного иностранного гражданина за очередной год со дня получения им разрешения на временное проживание;

е) находиться за пределами Российской Федерации с учетом установленных законом сроков.

§ 5. Постоянное проживание иностранных граждан в Российской Федерации

Вид на жительство – документ, выданный иностранному гражданину в подтверждение его права на постоянное проживание в Российской Федерации, а также его права на свободный выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию. Вид на жительство, выданный лицу без гражданства, является одновременно и документом, удостоверяющим его личность.

Вид на жительство может быть выдан иностранному гражданину, прожившему в Российской Федерации не менее одного года на основании разрешения на временное проживание. Вместе с тем законодательством установлены случаи выдачи вида на жительство без получения разрешения на временное проживание.

К таким случаям относится выдача вида на жительство:

– иностранному гражданину, родившемуся на территории РСФСР и состоявшему в прошлом в гражданстве СССР;

– иностранному гражданину, который не достиг возраста восемнадцати лет и родитель (усыновитель, опекун, попечитель) которого является иностранным гражданином и постоянно проживает в Российской Федерации;

– иностранному гражданину, не достигшему возраста восемнадцати лет, получающему вид на жительство совместно с родителем (усыновителем, опекуном, попечителем) – иностранным гражданином;

– иностранному гражданину, имеющему родителя (усыновителя, опекуна, попечителя), сына или дочь, состоящих в гражданстве Российской Федерации и постоянно проживающих в Российской Федерации;

– иностранному гражданину, достигшему возраста восемнадцати лет, в соответствии с законодательством иностранного государства признанному недееспособным либо ограниченным в дееспособности, получающему вид на жительство совместно с родителем (усыновителем, опекуном, попечителем) – иностранным гражданином;

– иностранному гражданину, который достиг возраста восемнадцати лет, в соответствии с законодательством иностранного государства признан недееспособным либо ограниченным в дееспособности и родитель (усыновитель, опекун, попечитель) которого является иностранным гражданином и постоянно проживает в Российской Федерации;

– иностранному гражданину, признанному носителем русского языка в соответствии со статьей 33.1 Федерального закона от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»;

– высококвалифицированному специалисту и членам его семьи в соответствии со статьей 13.2 настоящего Федерального закона и в других случаях, установленных ст. 9 Федерального закона № 115.

Вид на жительство выдается без ограничения срока действия. На срок действия разрешения на работу выдается вид на жительство высококвалифицированному специалисту и членам его семьи.

Заявление о выдаче вида на жительство подается не ранее чем через восемь месяцев первого года проживания в Российской Федерации на основании разрешения на временное проживание и не позднее чем за четыре месяца до истечения срока действия разрешения на временное проживание.

Законодательством закреплена процедура замены вида на жительство в следующих случаях:

1. Достижения иностранным гражданином возраста четырнадцати лет, двадцати лет и сорока пяти лет;

2. Изменения иностранным гражданином в установленном порядке фамилии, имени, сведений о дате (числе, месяце, годе) и (или) месте рождения, гражданской принадлежности;

3. Изменения пола;

4. Непригодности вида на жительство для дальнейшего использования вследствие износа, повреждения или других причин;

5. Обнаружения неточности или ошибки в произведенных в виде на жительство записях о фамилии, об имени, о дате (числе, месяце, годе) и (или) месте рождения.

Для замены вида на жительство дается один месяц в случае наступления обстоятельств, указанных в пунктах 1,4,5. В случаях, предусмотренных пунктами 2 и 3, заявление должно быть подано не позднее десяти дней после получения иностранным гражданином документа, удостоверяющего личность.

Заявление о замене вида на жительство лица без гражданства подается не позднее чем по истечении одного месяца со дня наступления указанных выше обстоятельств.

Вид на жительство иностранному гражданину не выдается, а ранее выданный вид на жительство аннулируется в случае, если данный иностранный гражданин:

1) выступает за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, иными действиями создает угрозу безопасности Российской Федерации или граждан Российской Федерации;

2) финансирует, планирует террористические (экстремистские) акты, оказывает содействие в совершении таких актов или совершает их, а равно иными действиями поддерживает террористическую (экстремистскую) деятельность;

3) в течение пяти лет, предшествовавших дню подачи заявления о выдаче вида на жительство, подвергался административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или передавался Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии либо в течение десяти лет, предшествовавших дню подачи заявления о выдаче вида на жительство, неоднократно (два и более раза) подвергался административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или передавался Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии;

4) представил поддельные или подложные документы либо сообщил о себе заведомо ложные сведения;

5) осужден вступившим в законную силу приговором суда за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо преступления, рецидив которого признан опасным, или за совершение преступления, связанного с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов или прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, а также их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры;

6) имеет непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории Российской Федерации либо за ее пределами, признаваемого таковым в соответствии с федеральным законом;

7) неоднократно (два и более раза) в течение одного года привлекался к административной ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с посягательством на общественный порядок и общественную безопасность либо нарушением режима пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации или порядка осуществления ими трудовой деятельности на территории Российской Фе-

дерации, либо совершил административное правонарушение, связанное с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов или прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, а также их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры;

8) не может представить доказательств возможности содержать себя и членов своей семьи в Российской Федерации в пределах прожиточного минимума, не прибегая к помощи государства, за исключением случая, если иностранный гражданин признан нетрудоспособным;

9) по истечении трех лет со дня въезда не имеет в Российской Федерации жилого помещения на основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

10) выехал из Российской Федерации в иностранное государство для постоянного проживания;

11) находился за пределами Российской Федерации более шести месяцев суммарно в течение календарного года, за исключением случаев отсутствия возможности покинуть территорию иностранного государства по обстоятельствам, связанным с необходимостью экстренного лечения, тяжелой болезнью данного иностранного гражданина или со смертью его близкого родственника, проживавшего на момент смерти в иностранном государстве, а также случаев нахождения иностранного гражданина за пределами Российской Федерации в связи со служебной необходимостью;

12) заключил брак с гражданином Российской Федерации, послуживший основанием для получения вида на жительство, и этот брак признан судом недействительным;

13) является больным наркоманией либо не имеет сертификата об отсутствии у него заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции), за исключением случаев, предусмотренных абзацем третьим пункта 3 статьи 11 Федерального закона от 30 марта 1995 года № 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)», либо страдает одним из инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих;

14) обратился с заявлением об аннулировании выданного ему вида на жительство;

15) непрерывно в течение любых двух календарных лет после получения вида на жительство не уведомлял о подтверждении своего проживания в Российской Федерации территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел;

16) в случае принятия в установленном порядке решения о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации или реше-

ния о неразрешении въезда в Российскую Федерацию данного иностранного гражданина¹.

Вид на жительство иностранного гражданина, осуществлявшего не менее шести месяцев до дня обращения с заявлением о выдаче вида на жительство трудовую деятельность в Российской Федерации по профессии (специальности, должности), включенной в перечень профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан и лиц без гражданства – квалифицированных специалистов, имеющих право на прием в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке, аннулируется в случае, если в течение тридцати рабочих дней со дня расторжения трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) иностранный гражданин не заключил новый трудовой договор или гражданско-правовой договор на выполнение работ (оказание услуг) по указанной профессии (специальности, должности).

Постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин имеет следующие обязанности:

а) в течение 7 дней с момента получения вида на жительство обязан зарегистрироваться по месту жительства;

б) в течение двух месяцев (а при наличии уважительных причин в течение 6 месяцев) со дня истечения очередного года со дня получения им вида на жительство обязан подать уведомление о подтверждении своего проживания в Российской Федерации в территориальный орган МВД России по месту своего жительства (при отсутствии места жительства – по месту пребывания) лично либо в установленном порядке почтовым отправлением, либо путем направления в форме электронного документа с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети Интернет, включая единый портал государственных и муниципальных услуг. По истечении каждого пятого года постоянного проживания в Российской Федерации уведомление подается иностранным гражданином только лично непосредственно в территориальный орган МВД России;

в) находиться за пределами Российской Федерации с учетом установленных законом сроков.

¹ О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации : федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ с изм. на 02.08.2019 // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3032; 2019. – № 31. – Ст. 4416.

Глава 6

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС БЕЖЕНЦЕВ, ВЫНУЖДЕННЫХ ПЕРЕСЕЛЕНЦЕВ И СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ, ПРОЖИВАЮЩИХ ЗА РУБЕЖОМ, В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Беженцы как субъекты миграционного процесса РФ

Проблема вынужденной миграции из стран СНГ и Балтии является в последние годы для России одной из наиболее насущных проблем. Объем миграции и обстоятельства, при которых она происходила на постсоветском пространстве, были принципиально новыми для всего мирового сообщества. Возникла особая социальная категория населения, которая характеризовалась целым спектром специфических проблем. Потребовались качественно новые нормативные правовые акты, регулирующие статус беженца в Российской Федерации, появилось новое для российского права понятие «вынужденный переселенец».

Южный федеральный округ в силу своего геополитического положения ощутил данную проблему наиболее остро и оказался на первом месте по приему вынужденных мигрантов. Основные федеральные законы, регулирующие правовое положение беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации, Федеральный закон РФ «О беженцах» и Федеральный закон РФ «О вынужденных переселенцах» от 19 февраля 1993 г. и разработанные позже нормативные акты о жилищном обустройстве вынужденных переселенцев и беженцев не отражают объективную ситуацию, складывающуюся из правовых и социальных проблем вынужденных мигрантов.

В связи с полным отсутствием финансирования реализация этих законов в сфере материального обеспечения беженцев и вынужденных переселенцев была изначально невыполнима. Проблемы реализации конституционно-правового статуса беженца и вынужденного переселенца и правоприменительная практика в этой сфере являются весьма актуальными. Возникла острая необходимость в определении и решении основных проблем реализации конституционно-правового статуса беженца и вынужденного переселенца, т. к. значительная часть граждан, проживающих на территории Российской Федерации, уже длительное время так и не смогла реализовать свои права в полном объеме.

В Госпрограмме указывается, что содействие добровольному переселению в Россию соотечественников, проживающих за рубежом, является одним из направлений решения демографической проблемы. Опыт многих стран показывает, что для успешного решения проблем миграции требуется прямая или косвенная помощь государства в обустройстве мигрантов. Одновременно такая помощь является важнейшим регулятором направлений объемов миграционных потоков.

В России вследствие проходящего на протяжении столетий «разрастания» территории страны государственная миграционная политика всегда играла очень важную роль. За последние годы в России принято и действует около 30 (в их числе – большое количество ведомственных) нормативных правовых актов, направленных на оказание содействия различным категориям вынужденных мигрантов. Вместе с тем действующее законодательство охватывает далеко не все виды миграционных потоков, не способствует выделению тех категорий мигрантов, процесс переселения которых в наибольшей степени нуждается в государственной поддержке и государственном регулировании. Вне рамок комплексного государственного регулирования остаётся большая часть внутренних вынужденных мигрантов (северные, экологические мигранты, уволенные в запас военнослужащие в результате сокращения вооруженных сил, репрессированные народы), а также отдельные категории мигрантов, прибывающих из-за пределов России: репатрианты, добровольные переселенцы. При этом по своей масштабности эти потоки в последние годы превосходят вынужденных переселенцев и беженцев.

Первым шагом на пути формирования государственной миграционной политики Российской Федерации в законодательном ее обеспечении в сфере предоставления убежища явилось присоединение Российской Федерации к соответствующим международным документам, а также создание структуры для защиты беженцев и признание за ними ясно обозначенного статуса.

Российская Федерация, присоединившись в 1992 г. к Конвенции ООН 1951 г. о статусе беженцев и Протоколу к ней 1967 г., взяла на себя обязательства о предоставлении защиты лицам, ищущим убежище, приступила к созданию соответствующих структур и национального законодательства. Уже в феврале 1993 г. был принят Закон РФ «О беженцах»¹, в котором была заложена основа будущего законодательства в сфере регулирования правового статуса беженцев.

Характер причин появления такой категории людей, как беженцы, в последние годы изменился. Основным мотивом, побуждающим жителей в массовом порядке покидать родные места, стали внутренние конфликты, то есть доминирующим фактором в движении беженцев по всему миру явилась фактически национальная, этническая и общинная напряженность.

Кроме того, значительно возросло и число «внутренних беженцев» – людей, вынужденно покинувших родные дома, но оставшихся на территории своих стран (в российском законодательстве этому понятию соответствует термин «вынужденные переселенцы»). Поиском решения проблем данных категорий людей занимается специальное международное ведом-

¹ О беженцах : федер. закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 12. – Ст. 425.

ство ООН – Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ).

По просьбе российских властей, а также в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июня 1992 г. № 381 «О развитии сотрудничества с Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев» в октябре 1992 г. было создано региональное представительство УВКБ в Москве¹, а также заключен ряд соглашений по вопросам сотрудничества с Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев оказывает им существенную помощь в различных формах. Например, в чрезвычайных условиях в сжатые сроки организует доставку продовольствия и оказание медицинской помощи.

Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев оказывает также содействие в занятости беженцев и перемещенных лиц в стране проживания или стране первого убежища. Это осуществляется различными путями, например, посредством предоставления беженцам займов или безвозмездных ссуд для приобретения профессии, оказания им помощи в профессионально-техническом обучении.

В целом, правовое положение беженцев и перемещенных лиц в мире регулируется рядом международных правовых актов, как общих, так и специальных.

Среди общих актов, связанных с защитой прав человека, следует указать Всеобщую декларацию прав человека 1948 года, Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года, Декларацию о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, принятую Генеральной Ассамблеей ООН 13 декабря 1985 г.; документы Копенгагенской встречи СБСЕ и некоторые другие.

Помимо этих актов, затрагивающих права человека, в том числе и право на убежище, существуют специальные акты, непосредственно закрепляющие правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев.

Речь идет о Конвенции о статусе беженцев от 28 июля 1951 г., принятой Конференцией полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов, созванной в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1950 г.; Протоколе, касающемся статуса беженцев, вступившем в силу 4 октября 1967 г., и Декларации о территориальном убежище от 14 декабря 1967 г., расширяющих категорию лиц, на которых распространяется статус беженцев. Существует также статутный акт – Устав Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, принятый Генеральной Ассамблеей

¹ О развитии сотрудничества с Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев : постановление Правительства РФ от 03 июня 1992 г. № 381 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

ООН 14 декабря 1950 г., в котором регулируются полномочия Верховного комиссара по вопросам оказания помощи беженцам от имени Организации Объединенных Наций.

Кроме того, в международном праве приняты и некоторые региональные акты по вопросам защиты прав беженцев и вынужденных переселенцев, в частности Конвенция ОАЕ, регулирующая специфические аспекты проблемы беженцев в Африке, принятая на шестой сессии Ассамблеи глав государств и правительств Организации Африканского Единства 10 сентября 1969 г. и вступившая в силу 20 июня 1974 г.

Вынужденная миграция в настоящее время привлекает к себе внимание международного сообщества и отдельных государств своим комплексным характером, требующим разработки общего регионального подхода в этой области. Поскольку основы международно-правового механизма помощи беженцам заложены более 60 лет назад и проверены временем и практикой, основная проблема современной вынужденной миграции связана с применением этих основ к новым условиям и новым явлениям.



Рис. 4 – Сведения о признании беженцами на территории Российской Федерации за 2016–2018 гг.

В настоящее время правовое регулирование статуса беженцев и вынужденных переселенцев претерпело большие изменения.

В развитие этих законов было издано значительное количество федеральных подзаконных актов. Однако основное бремя несения обязанностей по обеспечению и защите прав беженцев и вынужденных переселенцев, закрепленных в вышеуказанных документах, лежит непосредственно на органах МВД России субъектов РФ.

Правовой статус беженца складывается из элементов общего правового статуса человека, правового статуса иностранного гражданина (лица без гражданства), а также специального статуса, предоставляемого беженцу положениями российского законодательства и международных актов.

Как отмечает Т. Я. Хабриева, наделяя иностранных граждан дополнительными правами и обязанностями, законодательство РФ делает их «особыми иностранцами», нуждающимися в специальной защите¹.

Для признания лица беженцем в Российской Федерации необходимо его соответствие совокупности следующих условий:

- отсутствие гражданства Российской Федерации;
- нахождение вне страны своей гражданской принадлежности;
- вынужденный выезд из своей страны по вполне обоснованным опасениям стать жертвой преследования по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений;
- отсутствие возможности или нежелание пользоваться защитой правительства государства своей гражданской принадлежности вследствие имеющихся у данного лица опасений.

Так, исходя из указанных условий беженцем может быть признан только иностранный гражданин или лицо, не имеющее гражданства, – апатрид, прибывшие либо желающие прибыть на территорию Российской Федерации, а равно пребывающие на ее территории на законном основании.

Т. Я. Хабриева, оценивая «вполне обоснованные опасения», выделяет два элемента: субъективный и объективный, которые должны быть учтены соответствующим государственным органом при предоставлении статуса беженца.

Так, субъективный элемент включает в себя личное утверждение лица о существовании преследования с учетом его социального положения в обществе и государстве его гражданства, объективный – оценку заявления лица в общем контексте ситуации в стране его гражданства².

Закон РФ «О беженцах» закрепляет понятие «беженец». Данная дефиниция определяет в качестве беженца лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и в силу вполне обоснованных опасений

¹ Хабриева Т. Я. Миграционное право России : теория и практика. – Москва : Контракт, 2008. – С. 138.

² Там же, – С. 139.

стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться данной защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений либо, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений.

Данное определение почти полностью совпадает с текстом Конвенции ООН о статусе беженцев.

Лицо не может быть признано беженцем, если имеются следующие обстоятельства:

1) имеются серьезные основания предполагать, что оно совершило преступление против мира, военное преступление или преступление против человечества в определении, данном этим деяниям в международных актах, составленных в целях принятия мер в отношении подобных преступлений;

2) которое совершило тяжкое преступление не политического характера вне пределов территории Российской Федерации и до того, как оно было допущено на территорию Российской Федерации в качестве лица, ходатайствующего о признании беженцем;

3) которое виновно в совершении деяний, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций;

4) за которым компетентные власти государства, где оно проживало, признают права и обязательства, связанные с гражданством этого государства;

5) которое в настоящее время пользуется защитой и (или) помощью других органов или учреждений Организации Объединенных Наций, кроме Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев.

Данные условия, даже при наличии признаков беженца, не позволяют оказать данному лицу международно-правовую и государственную защиту.

Кроме того, законодательством установлены основания невозможности признания лица беженцем при подаче ходатайства:

1) если в отношении лица возбуждено уголовное дело за совершение преступления на территории Российской Федерации;

2) если лицу ранее было отказано в признании беженцем в связи с отсутствием обстоятельств, предусмотренных Федеральным законом, при условии, что обстановка в государстве его гражданской принадлежности (его прежнего обычного местожительства) со дня получения отказа и до дня подачи нового ходатайства не изменилась;

3) если лицо получило обоснованный отказ в признании беженцем в любом из государств, присоединившихся к Конвенции Организации Объединенных Наций 1951 года о статусе беженцев и (или) к Протоколу 1967 года, касающемуся статуса беженцев, при условии, что правовые нормы признания беженцем в данном государстве не противоречат законодательству Российской Федерации;

4) наличие у лица гражданства третьего государства, защитой которого лицо может воспользоваться, или права на пребывание на законном основании на территории третьего государства при отсутствии обоснованных опасений стать жертвой преследований в третьем государстве по обстоятельствам, предусмотренным федеральным законом;

5) если лицо прибыло из иностранного государства, на территории которого имело возможность быть признанным беженцем;

6) если лицо покинуло государство своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства) не по обстоятельствам, предусмотренным федеральным законом, и не желает возвращаться в государство своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства) из опасения понести в соответствии с законодательством данного государства наказание за незаконный выезд за пределы его территории либо за совершенное в нем иное правонарушение;

7) если лицо было вынуждено незаконно пересечь Государственную границу Российской Федерации с намерением ходатайствовать о признании беженцем и не обратилось с ходатайством;

8) если лицо отказывается сообщить сведения о себе и (или) об обстоятельствах прибытия на территорию Российской Федерации;

9) если лицо состоит в браке с гражданкой (гражданином) Российской Федерации и в соответствии с законодательством Российской Федерации имеет возможность получить разрешение на постоянное проживание на территории Российской Федерации;

10) если лицо уже имеет разрешение на постоянное проживание на территории Российской Федерации.

Процедура признания лица беженцем включает в себя следующие мероприятия по проверке соответствия лица, ходатайствующего о признании беженцем критериям, определяющим понятие «беженец»:

1) обращение с ходатайством о признании беженцем;

2) предварительное рассмотрение ходатайства;

3) принятие решения о выдаче свидетельства о рассмотрении ходатайства по существу либо об отказе в рассмотрении ходатайства по существу;

4) выдачу свидетельства либо уведомления об отказе в рассмотрении ходатайства по существу;

5) рассмотрение ходатайства по существу;

б) принятие решения о признании беженцем либо об отказе в признании беженцем;

7) выдачу удостоверения беженца либо уведомления об отказе в признании беженцем.

Лицо, ходатайствующее о признании беженцем и находящееся на территории Российской Федерации, в соответствии с законодательством Российской Федерации проходит процедуру идентификации личности, включая обязательную государственную дактилоскопическую регистрацию, по месту подачи ходатайства.

Лицо, заявившее о желании быть признанным беженцем и достигшее возраста восемнадцати лет, обязано лично или через уполномоченного на то представителя обратиться с ходатайством в письменной форме:

1) в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации вне государства своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства), если данное лицо еще не прибыло на территорию Российской Федерации;

2) в орган пограничного контроля Федеральной службы безопасности РФ в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации при пересечении данным лицом Государственной границы Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации;

3) в орган пограничного контроля Федеральной службы безопасности РФ, или в территориальный орган МВД России при вынужденном незаконном пересечении Государственной границы Российской Федерации в пункте пропуска либо вне пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации в течение суток со дня пересечения данным лицом Государственной границы Российской Федерации. Данный срок может превышать одни сутки при наличии препятствующих обращению обстоятельств, не зависящих от воли этого лица, но не более чем на период действия этих обстоятельств;

4) в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел по месту своего пребывания на законном основании на территории Российской Федерации.

Как показывает правоприменительная практика, подавляющее большинство ходатайств подается в территориальные органы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел лицами, уже находящиеся на территории Российской Федерации.

На практике органы МВД России рассматривают ходатайства о предоставлении убежища на основе фактического места пребывания данных лиц, так как в большинстве случаев лица, ищущие убежища, не состоят на учете по месту своего пребывания.

Данное ходатайство должно быть подано в соответствующий орган в течение суток с момента пересечения Государственной границы РФ. При

наличии обстоятельств, не зависящих от данного лица и препятствующих его своевременному обращению с ходатайством, срок обращения может превышать одни сутки, но не более чем на период действия возникших обстоятельств.

Ходатайство лица, поданное в орган пограничного контроля в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации, передается данным органом в установленном порядке в территориальный орган МВД России, в течение трех рабочих дней со дня поступления ходатайства.

Предварительное рассмотрение ходатайства включает в себя анкетирование, проведение идентификации личности, дактилоскопическую регистрацию, проведение собеседований.

Решение дипломатического представительства или консульского учреждения о выдаче свидетельства и материалы предварительного рассмотрения ходатайства в течение пяти рабочих дней направляются в МВД России для выдачи свидетельства и рассмотрения ходатайства по существу.

При принятии решения о выдаче свидетельства территориальный орган МВД России оформляет на лицо и членов его семьи личное дело и в течение суток со дня принятия решения вручает или направляет данному лицу свидетельство установленной формы.

Свидетельство является документом, удостоверяющим личность лица, ходатайствующего о признании беженцем.

Свидетельство является основанием для регистрации в установленном порядке лица, ходатайствующего о признании беженцем, и членов его семьи в территориальном органе МВД России, на срок рассмотрения ходатайства по существу.

Свидетельство является также основанием для получения лицом и членами его семьи направления в центр временного размещения.

Лицо, подавшее ходатайство в территориальный орган МВД России и получившее уведомление об отказе в рассмотрении ходатайства по существу, а также не использующее право на обжалование решения об отказе в рассмотрении ходатайства по существу, обязано по предложению данного территориального органа покинуть территорию Российской Федерации совместно с членами семьи в месячный срок со дня получения уведомления об отказе при отсутствии у данного лица иных законных оснований для пребывания на территории Российской Федерации.

Законодательство достаточно подробно регламентирует правовой статус лица, получившего свидетельство о рассмотрении ходатайства по существу, закрепляя его права и обязанности.

Решение о признании беженцем вручается или направляется лицу территориальным органом МВД России в течение трех рабочих дней со дня принятия решения. Лицо признается беженцем бессрочно. Докумен-

том, удостоверяющим личность лица, признанного беженцем является удостоверение. При получении удостоверения национальный (гражданский) паспорт и (или) другие документы, удостоверяющие личность лица, признанного беженцем, остаются на хранении в территориальном органе МВД России¹.

Факт предоставления статуса беженца расширяет объем прав, предоставляемых лицам, получившим свидетельство о регистрации ходатайства. Кроме прав перечисленных выше, лицо, получившее статус беженца, получает право наравне с гражданами Российской Федерации: на работу по найму, предпринимательскую деятельность, социальную защиту, в том числе на социальное обеспечение; право на устройство детей в дошкольные, общеобразовательные учреждения, учреждения начального, среднего и высшего профессионального образования, участие в общественной деятельности – за исключением случаев, предусмотренных законодательством России и международными договорами.

Для выезда за пределы территории Российской Федерации беженца и членов его семьи и въезда их на территорию Российской Федерации по месту пребывания лица и членов его семьи территориальными органами МВД России оформляется проездной документ.

Проездной документ оформляется в виде документа на бумажном носителе, содержит электронный носитель информации для хранения персональных данных владельца (фамилии, имени (имен), отчества (при наличии), даты и места рождения, пола, гражданства, даты выдачи и даты окончания срока действия проездного документа, наименования органа, выдавшего проездной документ, написанных буквами русского и латинского алфавитов), а также для хранения биометрических персональных данных владельца (электронного изображения лица человека и электронного изображения папиллярных узоров указательных пальцев рук этого человека).

Проездной документ выдается сроком на пять лет².

Законодательство устанавливает основания утраты или лишения статуса беженца. Как поясняет Л. В. Андриченко, понятия «утрата» и «лишение» имеют разное значение. Лишение статуса беженца следует рассматривать как санкцию со стороны государства за неправомерное поведение. Что касается утраты статуса беженца, то она происходит в силу обстоятельств, связанных с волеизъявлением самого лица. К их числу относится получение лицом разрешения на постоянное проживание на территории Российской Федерации, приобретение российского гражданства либо гражданства иного государства, добровольное возвращение в государство

¹ О беженцах : федеральный закон от 19 февр. 1993 г. № 4528-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 12. – Ст. 425.

² О беженцах : федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 12. – Ст. 425.

своей гражданской принадлежности и другие, предусмотренные п.1 ст. 9 Федерального закона «О беженцах»¹.

Лишается же лицо статуса беженца по решению федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел либо его территориального органа, если оно:

1) осуждено по вступившему в силу приговору суда за совершение преступления на территории Российской Федерации;

2) сообщило заведомо ложные сведения либо предъявило фальшивые документы, послужившие основанием для признания беженцем, либо допустило иное нарушение положений настоящего Федерального закона;

3) привлечено к административной ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, а также их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры.

Уведомление об утрате лицом статуса беженца или о лишении лица статуса беженца с указанием причин принятого решения об утрате статуса беженца или о лишении статуса беженца и порядка его обжалования вручается или направляется данному лицу федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел или его территориальным органом в течение трех рабочих дней со дня принятия решения.

Лицо, утратившее статус беженца или лишенное статуса беженца и не использующее право на обжалование решения об утрате или о лишении статуса беженца, а также не имеющее иных законных оснований для пребывания на территории Российской Федерации, 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 утрате или о лишении статуса беженца.

Лицо, получившее уведомление об отказе в рассмотрении ходатайства по существу или об отказе в признании беженцем, либо лицо, получившее уведомление об утрате или о лишении статуса беженца, и использовавшее право на обжалование решения об отказе в рассмотрении ходатайства по существу или об отказе в признании беженцем либо решение об утрате или о лишении статуса беженца, обязано покинуть территорию Российской Федерации совместно с членами семьи в течение трех рабочих дней со дня получения уведомления об отказе на жалобу при отсутствии у данных лиц иных законных оснований для пребывания на территории Российской Федерации.

¹ Андриченко Л. В., Белоусова Е. В., Андриченко Л. В. Комментарий законодательства о вынужденных переселенцах и беженцах. – Москва : Юрид. лит., 1998.

Предоставление иностранному гражданину или лицу без гражданства временного убежища осуществляется в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации¹.

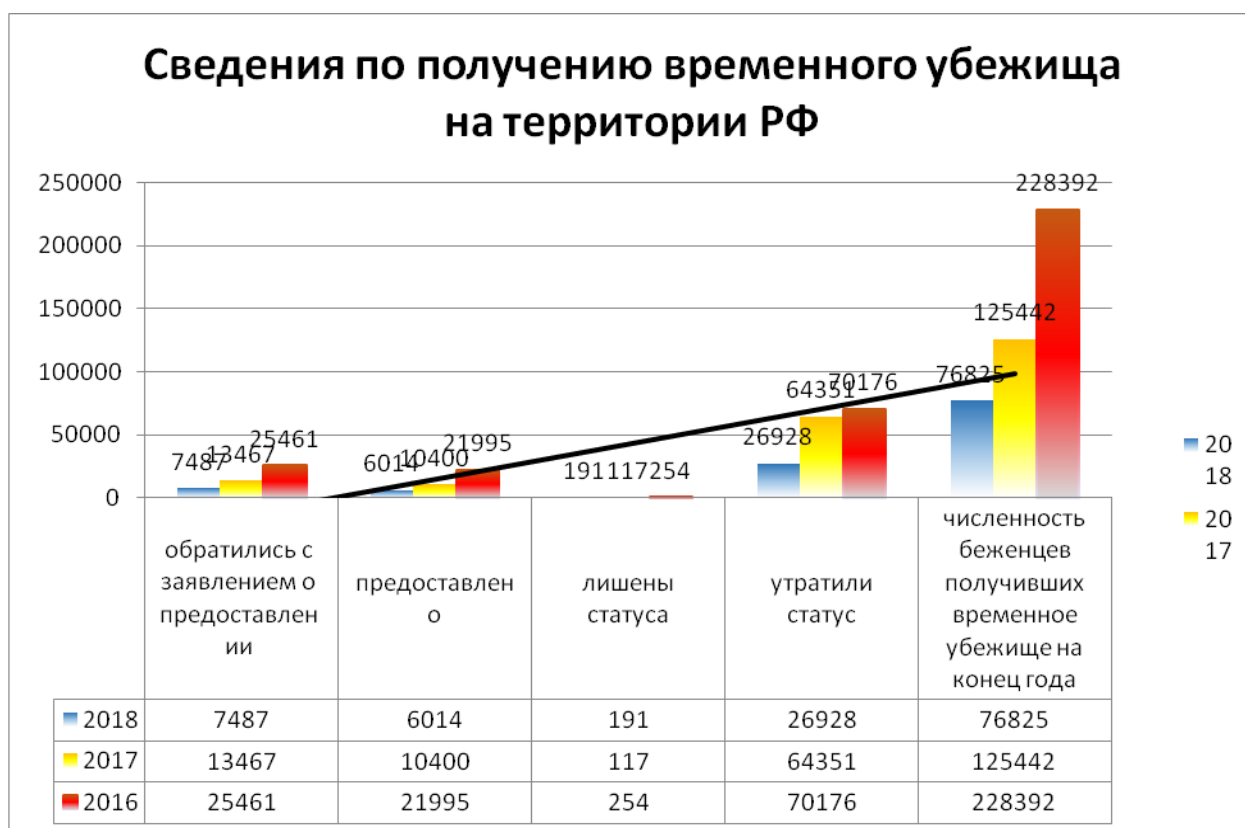


Рис. 5 – Сведения о получении временного убежища на территории Российской Федерации за 2016-2018 гг.

Решение о предоставлении временного убежища принимается территориальным органом МВД России по месту подачи иностранным гражданином или лицом без гражданства заявления с просьбой о предоставлении возможности временно пребывать на территории Российской Федерации. Заявление не может быть подано в форме электронного документа.

Временное убежище может быть предоставлено иностранному гражданину или лицу без гражданства, если они:

1) имеют основания для признания беженцем, но ограничиваются заявлением в письменной форме с просьбой о предоставлении возможности временно пребывать на территории Российской Федерации;

¹ О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации : постановление правительства Рос. Федерации от 09 апр. 2001 г. № 274 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 16. – Ст. 1603.

2) не имеют оснований для признания беженцем, но из гуманных побуждений не могут быть выдворены (депортированы) за пределы территории Российской Федерации.

Лицу, получившему временное убежище и прошедшему обязательное медицинское освидетельствование в установленном объеме требований медицинского сертификата, территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел выдается свидетельство установленной формы, которое является основанием для законного пребывания данного лица на территории Российской Федерации и для регистрации его в установленном порядке в территориальном органе федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел по месту пребывания. Свидетельство в форме электронного документа не выдается.

При получении свидетельства национальный (гражданский) паспорт и (или) другие документы, удостоверяющие личность лица, получившего временное убежище, передаются данным лицом на хранение в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Правовое положение лица, получившего временное убежище, определяется Федеральным законом «О беженцах», другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Лицо, получившее временное убежище, не может быть возвращено против его воли на территорию государства своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства).

Лицо утрачивает временное убежище:

1) в связи с устранением обстоятельств, послуживших основанием для предоставления ему временного убежища;

2) при получении права на постоянное проживание на территории Российской Федерации либо при приобретении гражданства Российской Федерации или гражданства другого иностранного государства;

3) при выезде к месту жительства за пределы территории Российской Федерации.

Лицо лишается территориальным органом МВД России временного убежища, если оно:

1) осуждено по вступившему в силу приговору суда за совершение преступления на территории Российской Федерации;

2) сообщило заведомо ложные сведения либо предъявило фальшивые документы, послужившие основанием для предоставления данному лицу временного убежища;

3) привлечено к административной ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, расте-

ний, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, а также их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры.

Лицо, утратившее временное убежище или лишенное временного убежища, и не имеющее иных законных оснований для пребывания на территории Российской Федерации, обязано по предложению территориального органа МВД России в месячный срок покинуть территорию Российской Федерации.

Лицо, получившее уведомление об отказе в рассмотрении ходатайства по существу или об отказе в признании беженцем либо уведомление об утрате или о лишении статуса беженца, не использующее право обжалования решения, либо обжаловавшее указанное решение и получившее отказ на жалобу, и отказывающееся от добровольного выезда, выдворяется (депортируется) совместно с членами семьи за пределы территории Российской Федерации.

В рамках процедур по предоставлению убежища все государства должны соблюдать некоторые основные принципы. Они исключительно важны для недопущения принудительного возвращения ищущих убежища лиц, которым грозят серьезные нарушения прав человека.

Эти принципы включают в себя конкретные практические меры, необходимые для эффективной реализации международных норм.

Анализ норм национального и международного законодательства в сфере беженцев позволяет выделить следующие принципы:

- эффективно выявлять всех, кто нуждается в защите;
- все ищущие убежища лица независимо от того, как они оказались под юрисдикцией государства, должны направляться в орган, ответственный за принятие решений по ходатайствам о предоставлении убежища;
- орган, ответственный за принятие решений по ходатайствам о предоставлении убежища, должен быть независимым и специализированным органом, единственная и исключительная обязанность которого – рассматривать ходатайства о предоставлении убежища и принимать по ним решения;
- лица, принимающие решения в этом независимом органе, должны иметь специальные знания о международном праве, касающемся беженцев и прав человека. Их статус и несменяемость должны обеспечивать максимально прочные гарантии их компетентности, беспристрастности и независимости;
- лица, принимающие решения в этом независимом органе, должны пользоваться услугами бюро документации, задача которого – беспристрастно собирать и предоставлять им объективную и независимую информацию о положении с правами человека в странах происхождения лиц, ищущих убежища, или любых стран, куда их могут направить;

– все ищущие убежища лица на всех этапах процедуры должны иметь право на предоставление им адвокатов и переводчиков, а также право связываться с УВКБ ООН и неправительственными организациями и обращаться туда;

– ходатайства о предоставлении убежища должны рассматриваться в первой инстанции при личной явке каждого лица, ищущего убежища, к принимающим решения лицам в независимом органе, ответственном за принятие решений о предоставлении убежища; при этом тщательно рассматриваются обстоятельства каждого дела;

– если ходатайства о предоставлении убежища отклонены, то всем ищущим убежища лицам должны быть письменно сообщены основания и дано право обжаловать отрицательное решение. Процедура обжалования должна носить, как правило, судебный характер и во всех случаях иметь отлагательный эффект в отношении высылки¹.

§ 2. Соотечественники за рубежом как субъекты миграционных правоотношений: теоретический и правовой аспект

В настоящее время органами государственной власти предпринимаются определенные меры по разработке и реализации стратегической составляющей иммиграционной политики России.

В частности необходимость решения проблем экономического и социального развития страны, в том числе посредством проведения эффективной иммиграционной политики, обусловлена привлечением в наше государство соотечественников из-за рубежа.

Основные принципы и цели государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом, основы деятельности органов государственной власти Российской Федерации по реализации данной политики определяются Федеральным законом от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» (далее – федеральный закон № 99)².

В области основных прав и свобод человека и гражданина Российская Федерация обеспечивает поддержку соотечественникам в обеспечении основных свобод и гражданских, политических, экономических, социальных, культурных и иных прав, защиту против различных форм дискриминации, поддержку в обеспечении права на равенство перед законом.

¹ Сафонов В. Е., Искендеров Р. Р. Некоторые проблемы процедуры установления статуса беженца в Российской Федерации // Миграционное право. – 2006. – № 2. – С. 5–7.

² О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом : федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 22. – Ст. 2670.

Результаты реализации государственной программы

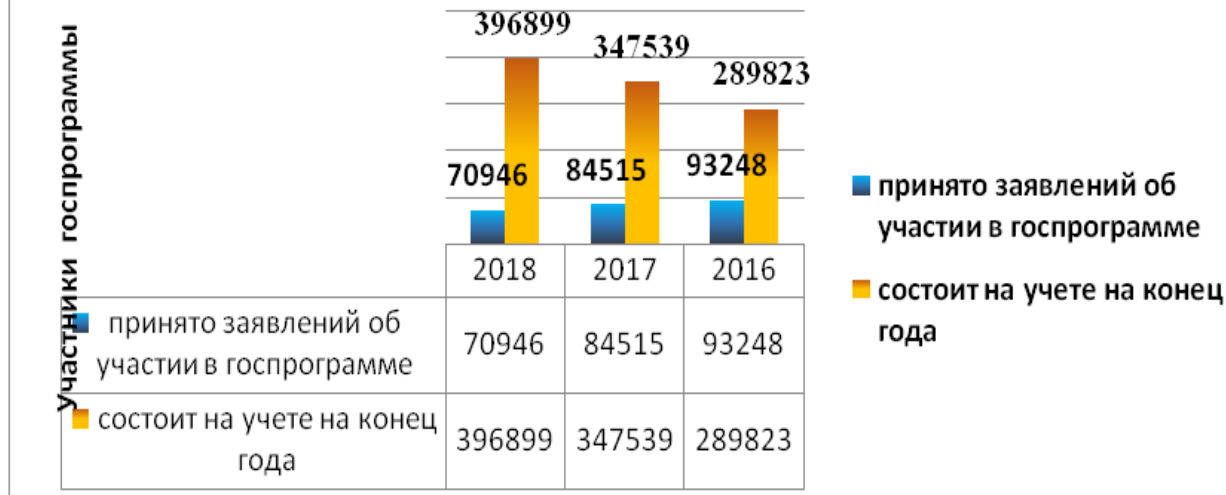


Рис. 6 – Сведения о реализации Госпрограммы на территории Российской Федерации за 2016–2018 гг.

Следует заметить, что Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» раскрывает понятие двух определений: «соотечественники» и «соотечественники за рубежом».

Так, Л. Андриченко, В. Елеонский указывают, что определение «соотечественник» является весьма расплывчатым по отношению к Российской Федерации как к многонациональному государству, где преобладают языковое разнообразие, множество культур, традиций и обычаев. Поэтому в данном случае не совсем ясен критерий определения общности языка, религии, культурного наследия, традиций и обычаев непосредственно для соотечественников за рубежом¹.

Термин «соотечественник» означает «человек, имеющий общее с кем-либо Отечество». Отечеством человек может считать не только страну, выходцем из которой он является или где проживают представители его этноса. На карте мира существует немало спорных территорий, которые перешли под юрисдикцию государства при подписании послевоенных договоров, на правах победителя, а иногда в результате непродуманных действий правительства. Последнее обстоятельство оказалось наиболее актуальным в России.

¹ Андриченко Л., Елеонский В. Законодательное регулирование прав добровольных переселенцев из стран СНГ и Балтии // Федерализм. – 2004. – № 1. – С. 131.

Наглядным примером являлась передача Крымской области РСФСР в состав Украинской ССР в 1954 году. Конечно, нельзя ставить под сомнение основополагающие принципы международного права, закрепляющие нерушимость границ и территориальную целостность государств. Но политическими средствами необходимо добиваться особого статуса в выстраивании гуманитарных, экономических связей с этими землями и проживающим там населением.

Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» к «соотечественникам за рубежом» относит:

- лиц и их потомков, проживающих за пределами территории Российской Федерации и относящихся, как правило, к народам, исторически проживающим на территории Российской Федерации, а также сделавшие свободный выбор в пользу духовной, культурной и правовой связи с Российской Федерацией лица, чьи родственники по прямой восходящей линии ранее проживали на территории Российской Федерации, в том числе:

- лиц, состоявших в гражданстве СССР, проживающих в государствах, входивших в состав СССР, получивших гражданство этих государств или ставших лицами без гражданства;

- выходцев (эмигрантов) из Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, имевших соответствующую гражданскую принадлежность и ставших гражданами иностранного государства или лицами без гражданства¹.

Таким образом, закон признает соотечественниками за рубежом практически каждого, кто проживает в странах СНГ, в том числе в Грузии, Балтии независимо от наличия или отсутствия у них гражданства.

Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» определяет теоретическое значение понятия «соотечественник», а также ограничивается перечислением правовых оснований для признания лица соотечественником, находящимся за рубежом.

Учитывая, что Российская Федерация является многонациональным государством, соотечественниками за рубежом могут признаваться и русские, и представители других национальностей, постоянно проживающие за рубежом, а также их потомки по прямой нисходящей линии, для которых русская культура, русский язык, традиции и обычаи являются родными в духовно-нравственном плане, а Российская Федерация является исторической родиной, и они идентифицируют себя по отношению к России как к своему Отечеству.

¹ О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом : федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 22. – Ст. 2670.

Указом Президента РФ от 22 июня 2006 г. утверждена Программа о мерах по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом¹. В настоящее время программа действует и периодически обновляется и дополняется².

Госпрограмма разработана отчасти для решения проблемы демографии в нашей стране, поскольку процесс миграции пока еще носит «стихийный» характер и государству предпочтительнее решать вопросы миграции в нашу страну граждан – выходцев из РФ, СССР, Российского государства, одним словом – соотечественников.

Программа определяет и порядок подачи заявления получения такими лицами документов, необходимых на переселение в Российскую Федерацию.

Доведение до сведения соотечественников, проживающих за рубежом и являющихся потенциальными участниками Государственной программы, информации, содержащейся в официальном информационном пакете о Государственной программе, в том числе информации о региональных программах переселения, и данных, содержащихся в информационном ресурсе «Автоматизированная информационная система «Соотечественники», возлагается на представительства или представителей МВД России за рубежом, временные группы, создаваемые из числа специалистов МВД России, МИД России и других заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, командированных в дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, а также на Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству. В случае отсутствия в иностранных государствах указанных представительств, представителей или временных групп функции по информированию потенциальных участников Госпрограммы возлагаются на дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации.

Сведения о Госпрограмме обнародуются в российских и зарубежных печатных и электронных средствах массовой информации, направляются для распространения в российские центры науки и культуры в иностранных государствах, а также предоставляются в распоряжение заинтересо-

¹ О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом : указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 26. – Ст. 2820.

² О внесении изменения в Государственную программу по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 : указ Президента Рос. Федерации от 31 мая 2019 г. № 248 // Офиц. интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. – 2019. – 31 мая.

ванных российских неправительственных организаций и общественных объединений соотечественников за рубежом.

Функции по учету желающих добровольно выехать в Российскую Федерацию для постоянного проживания, углубленному разъяснению содержания Госпрограммы и предоставляемых в ее рамках возможностей, содействию соотечественникам в выборе оптимального варианта переселения, подготовке их регистрации в качестве участников Госпрограммы и проведению иных мероприятий, обеспечивающих их переселение в Российскую Федерацию, осуществляются представительствами или представителями Министерства внутренних дел Российской Федерации за рубежом, дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Российской Федерации, временными группами МВД РФ за рубежом.

Выбрав определенный вариант переселения и осуществив необходимые процедуры, соотечественник приобретает статус участника Госпрограммы, что закрепляет его права и обязательства, права и обязательства членов его семьи, а также обязательства субъектов Российской Федерации, в частности, по предоставлению государственных гарантий и социальной поддержки, соответствующих избранной категории территории вселения. Участнику Госпрограммы и членам его семьи оформляются необходимые документы для переезда в Российскую Федерацию, в том числе свидетельство участника Госпрограммы установленного образца, а также при необходимости – виза. Участник Программы и члены его семьи, совместно переселяющиеся на постоянное место жительства в Российскую Федерацию, имеют право на получение государственных гарантий и социальной поддержки, в том числе:

- на компенсацию за счет средств федерального бюджета расходов на переезд к будущему месту проживания;
- на компенсацию за счет средств федерального бюджета расходов на уплату государственной пошлины за оформление документов, определяющих правовой статус переселенцев на территории Российской Федерации;
- на получение за счет средств федерального бюджета единовременного пособия на обустройство («подъемных»);
- на получение за счет средств федерального бюджета ежемесячного пособия при отсутствии дохода от трудовой, предпринимательской и иной не запрещенной законодательством Российской Федерации деятельности в период до приобретения гражданства Российской Федерации, но не более чем в течение шести месяцев. Размер пособия определяется с учетом прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации;
- на получение компенсационного пакета участника Госпрограммы, включающего в себя услуги государственных и муниципальных учреждений дошкольного воспитания, общего и профессионального образования, социального обслуживания, здравоохранения и услуги государственной

службы занятости. Расходы на финансирование компенсационного пакета осуществляются за счет средств соответствующих бюджетов;

- на получение компенсационного пакета участника Госпрограммы, включающего в себя услуги государственных и муниципальных учреждений дошкольного воспитания, общего и профессионального образования, социального обслуживания, здравоохранения и услуги государственной службы занятости. Расходы на финансирование компенсационного пакета осуществляются за счет средств соответствующих бюджетов.

Итак, исходя из вышеизложенного, отметим, что в целом правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев в РФ, определенный законодательством РФ, позволяет лицам, обладающим или желающим обладать статусом, реализовать весь комплекс прав человека и гражданина, закрепленный в Конституции РФ и международных договорах РФ.

Хотя миграционное законодательство РФ является одним из самых передовых на сегодняшний день, проблема беженцев и вынужденных переселенцев требует постоянного и пристального внимания и совершенствования.

Дальнейшее развитие регионального законодательства должно быть направлено на достижение следующих целей: 1) управление миграционными процессами, включая регулирование въезда и выезда вынужденных мигрантов, путем осуществления иммиграционного контроля, оптимизации величины и направленности миграционных потоков; 2) защита прав и интересов вынужденных мигрантов в Российской Федерации вне зависимости от места проживания либо пребывания; 3) содействие социально-экономической адаптации и интеграции вынужденных мигрантов на территории субъектов РФ.

Делая вывод из изложенного, можно сказать, что в субъектах РФ есть мощный потенциал и перспективы в области обеспечения и защиты прав беженцев и вынужденных переселенцев, который в настоящее время в полном объеме до конца ещё не раскрыт.

Глава № 7

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОЦЕССА ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Трудовая миграция. Условия осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации

Современная российская экономика имеет тенденцию к расширению привлечения и использования иностранной рабочей силы, о чем закреплено в Концепции миграционной политики.

Среди субъектов Российской Федерации наибольшими масштабами привлечения иностранной рабочей силы выделяется г. Москва и Московская область, в меньшей степени трудовые мигранты привлекаются к трудовой деятельности в отдаленных и малонаселенных районах Российской Федерации.

Трудовая миграция (внутренняя и внешняя) характеризуется тремя существенными признаками:

- целевая направленность, то есть занятие трудовой деятельностью;
- возвратность;
- добровольность;
- достижение иностранным гражданином возраста 18 лет.

Абзац 2 пункта 4 статьи 13 Федерального закона № 115 устанавливает условия, при которых иностранными гражданами и лицами без гражданства может осуществляться трудовая деятельность, а именно, только при наличии разрешения на работу или патента, а работодатели имеют право привлекать и использовать иностранную рабочую силу при наличии соответствующего разрешения.

Соответствующие исключения из данного правила касаются иностранных работников и работодателей (заказчиков) работ.

Так, требование о получении разрешения на работу или патента не распространяется на следующие категории иностранных граждан:

- 1) постоянно или временно проживающих в Российской Федерации;
- 2) являющихся участниками Госпрограммы, и членов их семей, переселяющихся совместно с ними в Российскую Федерацию;
- 3) являющихся сотрудниками дипломатических представительств, работниками консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, сотрудниками международных организаций, а также частными домашними работниками указанных лиц;
- 4) являющихся работниками иностранных юридических лиц (производителей или поставщиков), выполняющих монтажные (шефмонтажные) работы, сервисное и гарантийное обслуживание, а также послегарантий-

ный ремонт поставленного в Российскую Федерацию технического оборудования;

5) являющихся журналистами, аккредитованными в Российской Федерации;

6) обучающихся в Российской Федерации в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования и выполняющих работы (оказывающих услуги) в течение каникул;

7) обучающихся в Российской Федерации в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования и работающих в свободное от учебы время в этих образовательных организациях, в хозяйственных обществах или в хозяйственных партнерствах, созданных бюджетными или автономными образовательными организациями высшего образования, в которых они обучаются;

8) приглашенных в Российскую Федерацию в качестве научных или педагогических работников, в случае их приглашения для занятия научно-исследовательской или педагогической деятельностью по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам высшего образования образовательными организациями высшего образования, государственными академиями наук или их региональными отделениями, национальными исследовательскими центрами, государственными научными центрами, иными научными организациями, в которых действуют диссертационные советы, созданные в соответствии с законодательством Российской Федерации, либо иными научными организациями и инновационными организациями согласно критериям и (или) перечню, утвержденным Правительством Российской Федерации, либо в качестве педагогических работников для проведения занятий в иных организациях, осуществляющих образовательную деятельность, за исключением лиц, въезжающих в Российскую Федерацию для занятия педагогической деятельностью в духовных образовательных организациях;

8.1) приглашенных в Российскую Федерацию с деловой или гуманитарной целью либо в целях осуществления трудовой деятельности и привлекаемых помимо этого для занятия научно-исследовательской и (или) педагогической деятельностью по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам высшего образования в научных организациях и образовательных организациях высшего образования, за исключением духовных образовательных организаций;

8.2) прибывших в Российскую Федерацию не более чем на тридцать суток для осуществления гастрольной деятельности (организации и проведения на основании гражданско-правовых договоров на возмездной и (или) безвозмездной основе мероприятий, в ходе которых иностранный гражданин, являющийся творческим работником, осуществляет публичное исполнение произведений литературы, искусства или народного творчества) либо для осуществления по приглашению и в интересах государственных

учреждений культуры и искусства творческой, просветительской, научно-исследовательской и (или) педагогической деятельности;

8.3) приглашенных в Российскую Федерацию в качестве медицинских, педагогических или научных работников в случае их приглашения для занятия соответствующей деятельностью на территории международного медицинского кластера;

8.4) прибывших в Российскую Федерацию с гостевым визитом либо для осуществления научных или культурных связей и контактов и привлекаемых помимо этого государственными учреждениями культуры и искусства для осуществления деятельности, в течение срока, не превышающего тридцати суток;

9) являющихся аккредитованными работниками аккредитованных в установленном порядке на территории Российской Федерации представительств иностранных юридических лиц, на основе принципа взаимности в соответствии с международными договорами Российской Федерации;

10) осуществляющих трудовую деятельность в случае и порядке, предусмотренных частью четвертой статьи 63 и статьей 348.8 Трудового кодекса Российской Федерации.

В организациях кинематографии, театрах, театральных и концертных организациях, цирках допускается с согласия одного из родителей (опекуна) и разрешения органа опеки и попечительства заключение трудового договора с лицами, не достигшими возраста четырнадцати лет, для участия в создании и (или) исполнении (экспонировании) произведений без ущерба здоровью и нравственному развитию. Трудовой договор от имени работника в этом случае подписывается его родителем (опекуном). В разрешении органа опеки и попечительства указываются максимально допустимая продолжительность ежедневной работы и другие условия, в которых может выполняться работа.

Положения Трудового Кодекса, определяющие случаи и порядок заключения трудовых договоров с лицами в возрасте до восемнадцати лет, а также условия использования их труда, применяются к трудовым отношениям со спортсменами в возрасте до восемнадцати лет с особенностями, установленными законодательством.

Продолжительность ежедневной работы для спортсменов, не достигших возраста восемнадцати лет, может устанавливаться коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами при условии соблюдения предельной еженедельной продолжительности рабочего времени.

Направление в служебные командировки, привлечение к сверхурочной работе, работе в ночное время, в выходные и нерабочие праздничные дни спортсменов, не достигших возраста восемнадцати лет, допускаются в случаях и порядке, которые предусмотрены трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудово-

го права, коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами, трудовым договором.

Во время участия в спортивных мероприятиях допускается превышение спортсменом, не достигшим возраста восемнадцати лет, предельно допустимых норм нагрузок при подъеме и перемещении тяжестей вручную, если это необходимо в соответствии с планом подготовки спортсмена к спортивным соревнованиям и применяемые нагрузки не запрещены ему по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением.

Заключение трудового договора со спортсменом, не достигшим возраста четырнадцати лет, допускается с согласия одного из родителей (опекуна), а также с разрешения органа опеки и попечительства, выдаваемого на основании предварительного медицинского осмотра, порядок проведения которого определяется уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. Трудовой договор от имени работника в этом случае подписывается его родителем (опекуном). В разрешении органа опеки и попечительства указываются максимально допустимая продолжительность ежедневной работы спортсмена, не достигшего возраста четырнадцати лет, и другие условия, в которых он может выполнять работу без ущерба для своего здоровья и нравственного развития.

В случае временного перевода спортсмена, не достигшего возраста восемнадцати лет, к другому работодателю трудовой договор с ним по месту временной работы заключается в порядке, установленном настоящим Кодексом для заключения трудовых договоров с работниками соответствующего возраста.

11) признанных беженцами на территории Российской Федерации, – до утраты ими статуса беженца или лишения их статуса беженца;

12) получивших временное убежище на территории Российской Федерации, – до утраты ими временного убежища или лишения их временного убежища.

Кроме того, такие разрешения на работу и патенты не оформляются гражданами-стран ЕвразЭС в соответствии с международным соглашением.

Работодатель и заказчик работ (услуг) имеют право привлекать и использовать иностранных работников без разрешения на привлечение и использование иностранных работников в случае, если иностранные граждане:

1) прибыли в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы;

2) являются высококвалифицированными специалистами и привлекаются к трудовой деятельности в Российской Федерации;

3) являются членами семьи высококвалифицированного специалиста, привлеченного к трудовой деятельности в Российской Федерации;

4) обучаются в Российской Федерации по очной форме в профессиональной образовательной организации или образовательной организации

высшего образования по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию;

5) привлекаются к трудовой деятельности в Российской Федерации в соответствии со статьей 13.5 Федерального закона № 115.

Российское законодательство содержит ряд запретов на трудовую деятельность иностранных граждан, основанных на Конвенции МОТ, 1975 г. «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении работникам-мигрантам равенства возможностей и обращения», в которой говорится, что государства могут ограничивать доступ к определенным видам работ и функции, когда это необходимо в их интересах.

Так, в соответствии с российским законодательством на иностранных работников распространены следующие запреты:

1. Они не имеют права находиться на государственной и муниципальной службе, за исключением военной службы в случаях, установленных законодательством;

2. Ограничение на использование хозяйствующими субъектами, осуществляющими на территории Российской Федерации отдельные виды экономической деятельности, иностранных работников. Допустимая доля использования хозяйствующими субъектами иностранных работников устанавливается ежегодно. На 2020 год установлена следующая численность (изменений по сравнению с 2019 годом не произошло):

а) выращивание овощей – в размере 50 процентов общей численности работников, используемых указанными хозяйствующими субъектами; б) торговля розничная алкогольными напитками, включая пиво, в специализированных магазинах – в размере 15 процентов общей численности работников, используемых указанными хозяйствующими субъектами; в) торговля розничная табачными изделиями в специализированных магазинах – в размере 15 процентов общей численности работников, используемых указанными хозяйствующими субъектами; г) деятельность прочего сухопутного пассажирского транспорта – 26%, деятельность автомобильного грузового транспорта – в размере – 26%, д) деятельность в области спорта прочая – в размере 25%, е) строительство – в размере 80 процентов общей численности работников, используемых указанными хозяйствующими субъектами¹.

¹ Об установлении на 2019 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими на территории Российской Федерации отдельные виды экономической деятельности : постановление Правительства РФ от 14.11.2018 № 1365 // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 48. – Ст. 7408; Об установлении на 2020 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими на территории Российской Федерации отдельные виды экономической деятельности : постановление Правительства РФ от 30.09.2019 № 1365 // Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 41. – Ст. 5711.

Торговля розничная лекарственными средствами в специализированных магазинах (аптеках), торговля розничная в нестационарных торговых объектах и на рынках, торговля розничная прочая вне магазинов, палаток, рынков запрещена. Допустимая доля использования хозяйствующими субъектами, осуществляющими на территории Российской Федерации отдельные виды экономической деятельности, иностранных граждан по строительству не распространяется на хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность на территории Республики Бурятия, Республики Дагестан (допустимая доля установлена в размере 50%), Амурской области и г. Москвы.

3. Иностранцы не могут быть членами экипажа судна, плавающего под Государственным флагом РФ, военного корабля РФ или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации, командиром воздушного судна гражданской авиации;

4. Быть принятыми на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности РФ.

5. Установлены территориальные ограничения трудовой и иной не запрещённой законом деятельности.

Временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого ему выданы разрешение на работу или патент, а также по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), не указанной в разрешении на работу. Работодатель или заказчик работ (услуг) не вправе привлекать иностранного гражданина к трудовой деятельности вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого данному иностранному гражданину выданы разрешение на работу или патент, а также по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), не указанной в разрешении на работу (за исключением случаев, предусмотренных законодательством).

Временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание.

Иностранный гражданин или лицо без гражданства, временно пребывающие и временно проживающие в Российской Федерации, вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого им выдано разрешение на работу, в случае выполнения ими работ по следующим профессиям и должностям, перечень которых установлен Правительством РФ. При этом:

а) общая продолжительность трудовой деятельности иностранного гражданина вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории

которого ему выдано разрешение на работу, не может превышать 10 календарных дней в течение периода действия разрешения на работу при направлении в служебную командировку (разрешение на временное проживание не может превышать 40 календарных дней в течение 12 календарных месяцев при направлении в служебную командировку);

б) общая продолжительность трудовой деятельности иностранного гражданина вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого ему выдано разрешение на работу, не может превышать 60 календарных дней в течение периода действия разрешения на работу, если постоянная работа осуществляется работником в пути или носит разъездной характер и это определено его трудовым договором (разрешение на временное проживание не может превышать 90 календарных дней в течение 12 календарных месяцев, если постоянная работа осуществляется работником в пути или носит разъездной характер, и это определено его трудовым договором)¹.

Высококвалифицированные специалисты вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого им выдано разрешение на работу (разрешено временное проживание). При этом:

а) непрерывная продолжительность трудовой деятельности иностранных граждан вне пределов субъекта (субъектов) Российской Федерации, на территории которого (которых) им выдано разрешение на работу, не может превышать 30 календарных дней ежегодно, в течение периода действия разрешения на работу, при направлении в служебную командировку;

б) общая продолжительность трудовой деятельности иностранных граждан вне пределов субъекта (субъектов) Российской Федерации, на территории которого (которых) им выдано разрешение на работу, не ограничивается, если постоянная работа осуществляется работником в пути или носит разъездной характер, и это определено его трудовым договором.

¹ Об установлении случаев осуществления трудовой деятельности иностранным гражданином или лицом без гражданства, временно пребывающими (проживающими) в Российской Федерации, вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого им выдано разрешение на работу (разрешено временное проживание) : приказ Минздравсоцразвития РФ от 28.07.2010 № 564н с изм. на 19 октября 2011 // Российская газета. – 2010. – 17 сентября; 2011. – 16 сентября.

§ 2. Порядок выдачи разрешений на работу иностранным гражданам, прибывающим в Российскую Федерацию

Порядок оформления разрешения на работу отличается в зависимости от того, в каком порядке (визовом или безвизовом) прибыл в РФ иностранный гражданин или лицо без гражданства. Следует отметить более льготные условия осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами, прибывшими в безвизовом порядке. Иностранец, прибывший из государства, с которым установлен визовый въезд, оформляет разрешение на работу, из государства с безвизовым режимом – патент. Это общее правило. Исключение составляет высококвалифицированные специалисты, иностранные граждане, обучающиеся в Российской Федерации по очной форме в профессиональной образовательной организации или образовательной организации высшего образования по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию, которым во всех случаях оформляется разрешение на работу.

Порядок выдачи разрешения на работу иностранному гражданину, прибывшему на основании визы

Как было отмечено выше, работодатель и заказчик работ (услуг) имеют право привлекать и использовать иностранных работников только при наличии разрешения на привлечение и использование иностранных работников.

Выдача иностранным гражданам, за исключением иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности ежегодно утверждается Правительством Российской Федерации. Например, в 2019 году такая квота составила 144583 приглашения на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности¹.

Для получения разрешения на привлечение и использование иностранных работников (выдается на 1 год) работодатель, заказчик работ (услуг), в том числе судовладелец, или уполномоченные ими лица представляют в МВД России или его территориальный орган следующие документы:

¹ Об определении потребности в привлечении иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам, и утверждении квот на 2019 год : постановление Правительства РФ от 06.12.2018 № 1494 // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 51. – Ст. 8005.

– заявление о выдаче работодателю или заказчику работ (услуг) разрешения на привлечение и использование иностранных работников;

– копии учредительных документов для юридических лиц либо копию документа, удостоверяющего личность индивидуального предпринимателя;

– проект трудового договора, соответствующий законодательству РФ и международным договорам, участником которых является РФ, или другие документы, подтверждающие предварительную договоренность с иностранными гражданами или зарубежными партнерами о намерении и об условиях привлечения иностранных работников;

– заявление о выдаче разрешения на привлечение и использование иностранных работников с приложением необходимых документов.

Для получения разрешений на работу иностранным гражданам, прибывающим в Российскую Федерацию в порядке, требующем получения визы, работодатели, заказчики работ (услуг) представляют в МВД России или его территориальный орган следующие документы: а) заявление о выдаче разрешения на работу на каждого привлекаемого иностранного гражданина; б) цветную фотографию иностранного гражданина размером 30 x 40 мм; в) копию документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина и признаваемого Российской Федерацией в этом качестве; г) документы, подтверждающие отсутствие у иностранного работника заболевания наркоманией и представляющих опасность для окружающих инфекционных заболеваний, а также сертификат об отсутствии у него заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции).

Работодатель или заказчик работ (услуг), пригласившие иностранного гражданина в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности либо заключившие с иностранным работником в Российской Федерации новый трудовой договор или гражданско-правовой договор на выполнение работ (оказание услуг), обязаны:

1) иметь разрешение на привлечение и использование иностранных работников;

2) обеспечить получение иностранным гражданином разрешения на работу;

3) представить документы, необходимые для регистрации иностранного гражданина по месту пребывания в Российской Федерации;

4) содействовать выезду иностранного работника из Российской Федерации по истечении срока, заключенного с ним трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг);

5) оплачивать расходы, связанные с административным выдворением за пределы Российской Федерации или депортацией иностранного гражданина, принятого на работу с нарушением установленного настоя-

щим Федеральным законом порядка привлечения и использования иностранных работников;

б) направлять в МВД России или его территориальный орган информацию о нарушении иностранным работником условий трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), а также о досрочном расторжении таких договоров;

7) направлять в МВД России или его территориальный орган и территориальный орган федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами безопасности, информацию о самовольном оставлении иностранным работником места работы или места пребывания.

Иностранный гражданин при выдаче ему разрешения на работу или патента подлежит фотографированию и обязательной государственной дактилоскопической регистрации с последующим внесением полученных сведений в банк данных об осуществлении иностранными гражданами трудовой деятельности. Данный порядок не распространяется на высококвалифицированных специалистов, получающих разрешение на работу.

В случае получения разрешения на работу или патента иностранный гражданин, прибывший в Российскую Федерацию на основании визы, обязан представить в территориальный орган МВД России документ, подтверждающий владение данным иностранным гражданином русским языком, знание им истории России и основ законодательства Российской Федерации, в течение тридцати календарных дней со дня выдачи ему разрешения на работу.

Порядок выдачи разрешения на работу иностранному гражданину, прибывшему в безвизовом порядке

В настоящее время без визы на территорию Российской Федерации могут въезжать граждане Украины, Беларуси, Казахстана, Таджикистана, Армении, Азербайджана, Узбекистана и Кыргызской Республики.

Работодатели или заказчики работ (услуг), являющиеся юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями либо частными нотариусами, адвокатами, учредившими адвокатский кабинет, или иными лицами, чья профессиональная деятельность в соответствии с федеральными законами подлежит государственной регистрации и (или) лицензированию, имеют право привлекать к трудовой деятельности законно находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и достигших возраста восемнадцати лет, при наличии у каждого такого иностранного гражданина патента, выданного в соответствии с законодательством.

Работодатели или заказчики работ (услуг), являющиеся гражданами Российской Федерации, имеют право привлекать к трудовой деятельности для обеспечения личных, домашних и иных подобных нужд, не связанных с осуществлением работодателем или заказчиком работ (услуг) предпри-

нимательской деятельности, иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и достигших возраста восемнадцати лет, при наличии у каждого такого иностранного гражданина патента.

Привлекать иностранных граждан вправе работодатель или заказчик работ (услуг), не имеющие на момент заключения с иностранным гражданином трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) неисполненных постановлений о назначении административных наказаний за незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан.

Для получения патента иностранный гражданин в течение тридцати календарных дней со дня въезда в Российскую Федерацию представляет лично или через уполномоченную субъектом Российской Федерации организацию в территориальный орган МВД России:

- 1) заявление о выдаче патента;
- 2) документ, удостоверяющий личность данного иностранного гражданина и признаваемый Российской Федерацией в этом качестве;
- 3) миграционную карту с указанием работы как цели визита в Российскую Федерацию и с отметкой пограничного органа ФСБ о въезде данного иностранного гражданина в Российскую Федерацию или с отметкой территориального органа МВД России о выдаче данному иностранному гражданину указанной миграционной карты;
- 4) действующий на территории Российской Федерации на срок осуществления трудовой деятельности данным иностранным гражданином договор (полис) добровольного медицинского страхования, заключенный со страховой организацией, созданной в соответствии с законодательством Российской Федерации, либо договор о предоставлении платных медицинских услуг, заключенный с медицинской организацией, находящейся в субъекте Российской Федерации, на территории которого данный иностранный гражданин намеревается осуществлять трудовую деятельность. Договор (полис) добровольного медицинского страхования либо договор с медицинской организацией о предоставлении платных медицинских услуг должен обеспечивать оказание иностранному гражданину первичной медико-санитарной помощи и специализированной медицинской помощи в неотложной форме.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе установить перечень медицинских организаций, уполномоченных на заключение с иностранным гражданином договора на оказание ему платных медицинских услуг, необходимого для получения патента, а также принять решение о представлении иностранным гражданином для получения патента на территории данного субъекта Российской Федерации только одного из указанных документов;

5) документы, подтверждающие отсутствие у данного иностранного гражданина заболевания наркоманией и выданные по результатам медицинского осмотра, включающего в себя химико-токсикологические исследования наличия в организме человека наркотических средств, психотропных веществ и их метаболитов, и инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих, а также сертификат об отсутствии у данного иностранного гражданина заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции). Указанные документы и сертификат выдаются медицинскими организациями, находящимися на территории Российской Федерации, установленными высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ;

6) документ, подтверждающий владение данным иностранным гражданином русским языком, знание им истории России и основ законодательства Российской Федерации в случаях, предусмотренных статьей 15.1 Федерального закона № 115;

7) документ, подтверждающий уплату штрафа за нарушение срока обращения за оформлением патента, в случае представления указанных документов, по истечении тридцати календарных дней со дня въезда в Российскую Федерацию;

8) документы о постановке иностранного гражданина на учет по месту пребывания.

Отказ в приеме заявления о выдаче патента не допускается, за исключением случая непредставления какого-либо из указанных документов либо принятия МВД России решения о приостановлении на определенный период выдачи патентов на территории субъекта Российской Федерации или принятия Правительством Российской Федерации решения о приостановлении на определенный период выдачи патентов на территории Российской Федерации, либо наличия отказа в выдаче или переоформлении патента или аннулирования патента в течение года, предшествующего дате подачи заявления.

МВД России приостанавливает на определенный период выдачу патентов на территории субъекта Российской Федерации на основании мотивированных предложений федеральных органов исполнительной власти или высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Мотивированное предложение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) формируется на основании прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на соответствующий период с учетом мнения трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений соответствующего субъекта Российской Федерации, оформленного в виде решения.

Правительство Российской Федерации приостанавливает на определенный период выдачу патентов на территории Российской Федерации на основании предложений федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере занятости населения и безработицы, подготовленных по итогам мониторинга, с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, оформленного в виде решения.

Территориальный орган МВД России не позднее десяти рабочих дней со дня принятия от иностранного гражданина заявления о выдаче патента обязан выдать данному иностранному гражданину патент или уведомление об отказе в его выдаче.

Патент выдается иностранному гражданину на срок от одного до двенадцати месяцев.

Срок действия патента может неоднократно продлеваться на период от одного месяца. При этом общий срок действия патента с учетом продлений не может составлять более двенадцати месяцев со дня выдачи патента.

Срок действия патента считается продленным на период, за который уплачен налог на доходы физических лиц в виде фиксированного авансового платежа. В этом случае обращение в территориальные органы МВД России не требуется.

В ином случае срок действия патента прекращается со дня, следующего за последним днем периода, за который уплачен налог на доходы физических лиц в виде фиксированного авансового платежа.

Патент выдается иностранному гражданину лично по предъявлении документа, удостоверяющего его личность и признаваемого Российской Федерацией в этом качестве, а также документа, подтверждающего уплату налога на доходы физических лиц в виде фиксированного авансового платежа в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, на период действия патента.

В течение двух месяцев со дня выдачи патента иностранный гражданин, осуществляющий трудовую деятельность у лиц, обязан представить лично либо направить заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении в территориальный орган МВД России, выдавший патент, копию трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг).

В случае поступления уведомления территориальный орган МВД России проводит проверку регистрации работодателя или заказчика работ (услуг), являющихся юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями, в едином государственном реестре юридических лиц или едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей.

Не позднее чем за десять рабочих дней до истечения двенадцати месяцев со дня выдачи патента иностранный гражданин вправе обратиться в территориальный орган МВД России, выдавший патент, за переоформлением патента. При этом число обращений за переоформлением патента не может превышать одного раза.

В случаях, когда в течение срока действия патента происходят изменения фамилии, имени или отчества (последнее – при наличии) иностранного гражданина, реквизитов документа, удостоверяющего его личность, иностранный гражданин в течение семи рабочих дней со дня въезда в Российскую Федерацию (при изменении фамилии, имени или отчества (последнее – при наличии) иностранного гражданина либо реквизитов документа, удостоверяющего его личность, за пределами Российской Федерации) либо со дня изменения фамилии, имени или отчества (последнее – при наличии) иностранного гражданина либо реквизитов документа, удостоверяющего его личность, на территории Российской Федерации) обязан обратиться в территориальный орган МВД России, выдавший патент, для внесения изменений в сведения, содержащиеся в патенте.

Указание в патенте профессии (специальности, должности, вида трудовой деятельности) осуществляется на основании решения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). В этом случае иностранный гражданин не вправе осуществлять на территории данного субъекта Российской Федерации трудовую деятельность по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), которая не указана в патенте.

В случае необходимости осуществления иностранным гражданином трудовой деятельности по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), не указанной в патенте, данный иностранный гражданин вправе обратиться в территориальный орган МВД России, выдавший патент, для внесения соответствующих изменений в сведения, содержащиеся в таком патенте.

В случае, если иностранному гражданину было отказано в выдаче или переоформлении патента либо ранее выданный ему патент был аннулирован, данный иностранный гражданин вправе повторно подать заявление о выдаче патента не ранее чем через один год со дня отказа в выдаче или переоформлении патента либо аннулирования ранее выданного патента.

В случае утраты патента или его порчи иностранный гражданин вправе обратиться в территориальный орган МВД России, выдавший патент, с заявлением о предоставлении дубликата патента.

Территориальный орган МВД России не позднее трех рабочих дней со дня принятия от иностранного гражданина заявления о выдаче дубликата патента обязан выдать данному иностранному гражданину дубликат патента на бланке патента с пометкой «дубликат» или уведомление об отказе в его выдаче.

§ 3. Особенности осуществления трудовой деятельности отдельными категориями иностранных граждан, обучающихся в Российской Федерации по очной форме

Иностранный гражданин, обучающийся в Российской Федерации по очной форме в профессиональной образовательной организации или образовательной организации высшего образования по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию, имеет право осуществлять трудовую деятельность на основании разрешения на работу.

При этом должны соблюдаться следующие условия, установленные законодательством:

– разрешение на работу иностранному гражданину в этом случае выдается на срок действия заключенного с ним трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), но не более чем на один год. При этом срок действия указанного разрешения на работу не может превышать срок обучения данного иностранного гражданина по очной форме в профессиональной образовательной организации или образовательной организации высшего образования по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию;

– срок действия разрешения на работу иностранному гражданину может быть неоднократно продлен на срок действия заключенного с ним трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), но не более чем на один год для каждого такого продления;

– в случае заключения в период обучения нового трудового или гражданско-правового договора (если он уже имел разрешение на работу) в семидневный срок нужно обратиться в территориальный орган МВД России для внесения изменений;

– работодатели или заказчики работ (услуг), привлекающие и использующие для осуществления трудовой деятельности иностранных граждан, обязаны уведомлять территориальный орган МВД России и орган исполнительной власти, ведающий вопросами занятости населения в соответствующем субъекте Российской Федерации, о заключении и расторжении трудовых договоров или гражданско-правовых договоров на выполнение работ (оказание услуг) с данными иностранными гражданами, а также о предоставлении им отпусков без сохранения заработной платы продолжительностью более одного календарного месяца в течение года;

– образовательная организация, в которой обучается иностранный гражданин, обязана уведомлять территориальный орган МВД России и орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий управление в сфере образования, о завершении или прекращении

обучения данного иностранного гражданина в указанной образовательной организации или о предоставлении данному иностранному гражданину академического отпуска;

– иностранный гражданин не вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого данный иностранный гражданин обучается.

Документы, необходимые для получения разрешения на работу:

– заявление установленной формы;

– документ, удостоверяющий личность данного иностранного гражданина и признаваемый Российской Федерацией в этом качестве;

– миграционная карта с отметкой пограничного органа федеральной службы безопасности о въезде данного иностранного гражданина в Российскую Федерацию или с отметкой территориального органа МВД России о выдаче данному иностранному гражданину указанной миграционной карты;

– справка по форме, установленной МВД России, об обучении данного иностранного гражданина по очной форме в профессиональной образовательной организации или образовательной организации высшего образования по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию, оформленная указанными образовательными организациями;

– трудовой договор или гражданско-правовой договор на выполнение работ (оказание услуг), заключенные и оформленные в соответствии с законодательством Российской Федерации;

– квитанция об уплате государственной пошлины за выдачу данному иностранному гражданину разрешения на работу;

– документы, подтверждающие отсутствие у данного иностранного гражданина заболевания наркоманией и инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих, предусмотренных перечнем, утверждаемым уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, а также сертификат об отсутствии у данного иностранного гражданина заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции).

В этом случае квота на выдачу разрешений на работу не распространяется. Разрешение на работу или отказ в выдаче происходит не позднее десяти рабочих дней со дня принятия от иностранного гражданина, заявления о выдаче ему разрешения на работу. Разрешение на работу выдается данному иностранному гражданину лично по предъявлении им документа, удостоверяющего его личность и признаваемого Российской Федерацией в этом качестве.

§ 4. Особенности осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами – высококвалифицированными специалистами

Иностранец признается высококвалифицированным специалистом при наличии двух условий:

- он должен иметь опыт работы, навыки или достижения в конкретной области деятельности;

- условия привлечения его к трудовой деятельности в Российской Федерации должны предполагать получение им определенного уровня заработной платы:

а) в размере не менее 83500 рублей из расчета за один календарный месяц – для высококвалифицированных специалистов, являющихся научными работниками или преподавателями, в случае их приглашения для занятия научно-исследовательской или педагогической деятельностью по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам образовательными организациями высшего образования, государственными академиями наук или их региональными отделениями, национальными исследовательскими центрами либо государственными научными центрами, а также для высококвалифицированных специалистов, привлеченных к трудовой деятельности резидентами промышленно-производственных, туристско-рекреационных, портовых особых экономических зон (за исключением индивидуальных предпринимателей), организациями, осуществляющими деятельность в области информационных технологий и получившими в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, документ о государственной аккредитации организации, осуществляющей деятельность в области информационных технологий (за исключением организаций, имеющих статус резидента технико-внедренческой особой экономической зоны);

б) в размере не менее ста шестидесяти семи тысяч рублей из расчета за один календарный месяц – для иных иностранных граждан.

Членами семьи высококвалифицированного специалиста признаются его супруг (супруга), дети (в том числе усыновленные), супруги детей, родители (в том числе приемные), супруги родителей, бабушки, дедушки, внуки.

Иностранцы не могут привлекаться к трудовой деятельности в Российской Федерации в качестве высококвалифицированных специалистов:

- для занятия проповеднической либо иной религиозной деятельностью, включая совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний, обучение религии и религиозное воспитание последователей какой-либо религии;

- для торгового обслуживания покупателей в процессе розничной торговли товарами народного потребления (включая фармацевтические товары) независимо от ассортимента реализуемых товаров, торговых площадей и форм обслуживания покупателей, за исключением работников, осуществляющих руководство и координацию деятельности, связанной с ведением торговли.

Для создания благоприятного миграционного климата государство предоставило высококвалифицированным специалистам множество различных преференций:

1) на них не распространяются квоты на выдачу приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности и на выдачу разрешений на работу, допустимая доля иностранных работников, используемых в различных отраслях экономики хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность как на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации, так и на всей территории Российской Федерации, установленные Правительством Российской Федерации;

2) работодателю и заказчику не требуется получать разрешение на привлечение высококвалифицированных специалистов и использование их труда;

3) им не требуется представлять медицинские справки для получения разрешения на работу (сохраняется только необходимость представления сертификата об отсутствии у него ВИЧ-инфекции в случае, если он ходатайствует о визе на срок более трех месяцев);

4) срок действия разрешения на работу на срок договора, но не более чем на 3 года.

Кроме того, для высококвалифицированных специалистов возможно значительное продление сроков нахождения на территории РФ по сравнению с другими категориями иностранных граждан. Так, разрешение на работу на срок действия трудового договора, но не более чем на три года, при этом разрешение на работу им может продлеваться неограниченное число раз, но не более чем на три года для каждого такого продления; обыкновенная многократная рабочая виза им также выдается на срок действия договора, но не свыше трех лет, с последующим продлением срока действия указанной визы на срок действия трудового договора или гражданско-правового договора, но не более чем на три года для каждого такого продления; вид на жительство оформляется на срок действия договора не только самому специалисту, но и членам его семьи, причем он выдается сразу независимо от срока нахождения в РФ.

Кроме того, после досрочного расторжения договора с одним работодателем высококвалифицированный специалист в течение 30 рабочих дней вправе искать нового работодателя, а выданные им ранее разрешение на работу, виза и вид на жительство сохраняют свое действие.

В случае работы на территории нескольких субъектов РФ высококвалифицированным специалистам может быть выдано разрешение на работу, действующее на территории всех этих субъектов. Причем количество субъектов Федерации, которые могут быть указаны в разрешении на работу, не ограничено.

В соответствии с п. 3 ст. 224 Налогового кодекса РФ им предоставляются преференции в области налогового режима, так как ставка налога на доходы физических лиц в отношении доходов от осуществления ими трудовой деятельности составляет 13% независимо от их налогового статуса – резидент или нерезидент Российской Федерации.

Глава 8

ИНФОРМАТИЗАЦИЯ МИГРАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ: ИСТОЧНИКИ МИГРАЦИОННЫХ СВЕДЕНИЙ, АВТОМАТИЗИРОВАННЫЕ СИСТЕМЫ

§ 1. Правовое регулирование информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России, источники миграционных сведений

Информационное обеспечение миграционной политики является одной из первоочередных задач государства, так как четко организованная модель информационного обмена между различными государственными органами по вопросам миграции будет способствовать и эффективному осуществлению иммиграционного контроля при въезде и пребывании иностранных граждан в РФ, а также будет содействовать информационно-аналитической деятельности МВД России в анализе миграционной ситуации и решении возникающих миграционных проблем и ситуаций.

Подсистема информатизации включает взаимодействующие элементы (подразделения) ведомственного, регионального, федерального и международного уровней.

Так, на международном уровне сбор, обработку и распространение миграционных сведений осуществляют международные организации, к которым относятся международная организация миграции (МОМ), Управление верховного комиссара по делам беженцев (УВКБ), международная организация труда (МОТ), а также их международные представительства и другие.

На федеральном уровне информационным обеспечением занимаются Управление пресс-служб и информации Президента РФ, Управление информационного и документационного обеспечения Президента РФ. В МВД России информационное обеспечение миграционных процессов осуществляют Главный информационно-аналитический центр (ГИАЦ), а также соответствующие информационные подразделения.

На региональном уровне – информационные подразделения МВД, ГУ МВД, УМВД России по субъектам РФ.

Ведомственный уровень представлен информационными управлениями МВД России.

Кроме того, большую работу по распространению информации в сфере миграции осуществляет информационное агентство «Миграция» общественной организации - Форум переселенческих организаций.

Средствами сбора, обработки и распространения миграционных сведений являются нормативные правовые документы, программные продукты, автоматизированные системы, литература (справочно-

методическая, научная, служебная), типографии, средства аудиовизуально-го и компьютерного сопровождения миграционного процесса.

В качестве основных направлений информационно-правовой деятельности МВД России можно выделить следующие:

1. Сбор и обобщение миграционных сведений. Так, МВД России в соответствии с нормативными правовыми актами, регламентирующими информационное обеспечение ее деятельности, ведет различные автоматизированные учеты, отнесенные к ее компетенции. К ним относятся информационные массивы государственной системы миграционного учета, состав которых утвержден Постановлением Правительства РФ «О государственной информационной системе миграционного учета» от 14 февраля 2007 г. № 94. Например, АС ЦБД УИГ, АС «Паспорт РФ» и другие.

2. Осуществление взаимодействия со средствами массовой информации при освещении проблем миграционного характера. Указ Президента РФ от 19.12.2015 г. № 1666 «О стратегии государственной политики Российской Федерации на период до 2025 года» обращает внимание на то, что средства массовой информации в сфере миграции должны освещать информацию, направленную на укрепление межнациональных отношений в сфере процессов этнокультурного развития народов и регионов; создание толерантных образов этнических групп и отдельных этнических регионов; распространение толерантного сознания, призванного снизить межнациональную напряженность; распространение знаний о нациях, их истории, духовных ценностях и символах, которые в итоге составляют духовное богатство многонационального народа России.

3. Разработка различных методических материалов и рекомендаций, а также оказание консультационной помощи различным государственным органам, органам местного самоуправления.

4. Технологическое обеспечение процессов информатизации, связанное с внедрением различных автоматизированных систем учета и оборота миграционных сведений, обучение личного состава МВД России работе с ними.

Для осуществления мигрантами осознанного выбора при перемещении на ту или иную территорию требуется наличие комплекса доступных информационно-правовых услуг, используя которые иностранные граждане могут заранее извещаться об условиях переезда и проживания в других странах. Так, в соответствии с п. 31 Госпрограммы установлено, что иностранным гражданам, которые хотят реализовать свое право на участие в программе, должна быть обеспечена полная информационная поддержка. В настоящее время на официальном сайте МВД России (<https://мвд.рф/>) размещен сборник информационных материалов «Официальный информационный пакет о Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом», под общей редакцией первого заместите-

ля Министра внутренних дел Российской Федерации А. В. Горового, в котором консолидирована актуальная информация о содержании Госпрограммы, условиях переселения, необходимых административных процедурах, правах и обязательствах участников Госпрограммы; о мерах социальной поддержки и размерах предоставляемых государственных гарантий; территориях вселения, в которых для потенциальных участников Госпрограммы в соответствии с их специальностью и квалификацией имеются наиболее благоприятные возможности приложения их труда; справочная и необходимая контактная информация по вопросам, связанным с участием в Госпрограмме.

В целях повышения эффективности распространения миграционной информации для иностранных граждан и лиц без гражданства, на сайтах территориальных органов МВД России в информационных сетях общего пользования размещается информация о нормативных правовых актах в сфере миграции, сведения о государственных функциях (услугах), исполняемых (предоставляемых) МВД России, и порядке их исполнения (предоставления) и другая информация, которая поддерживается в актуальном состоянии¹.

Таким образом, информационное обеспечение является важнейшей функцией определенных средств и субъектов, функционирующих в соответствии с нормативными правовыми актами российского и международного законодательства с целью сбора, обработки и доведения миграционных сведений (данных).

§ 2. Автоматизированные системы управления миграционных процессов

Основной целью совершенствования информационного обеспечения миграционной деятельности является создание единого информационно-правового пространства для надёжного и устойчивого административно-правового воздействия на субъекты миграционной деятельности; поэтапный перевод функциональных процессов в сфере миграции на автоматизированную основу.

С этой целью в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 15 ноября 2002 года № 1606-р «О создании центрального банка данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, временно или постоянно проживающих на территории РФ» начал реализовываться межведомственный проект по созданию программно-аппаратного комплекса.

¹ Об утверждении перечня информации о деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, размещаемой в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»: указ Президента РФ от 10.08.2011 № 1060 с изм. на 08.04.2019 // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 33. – Ст. 4903; 2019. – № 15 (часть I). – Ст. 1725.

С середины 2003 г. ФМС России приступила к формированию отраслевого программно-технического комплекса для решения задачи сбора, обобщения и анализа информации по иностранным гражданам и лицам без гражданства с территорий и к организации информационного обмена с федеральными министерствами и ведомствами¹.

Федеральное финансирование данного проекта позволило приобрести современное компьютерное оборудование, оргтехнику; создать автоматизированные рабочие места (АРМ); осуществить программно-техническое оснащение территориальных органов, ГУ МВД, УМВД субъектов РФ, постов иммиграционного контроля (ПИК), а также ФМС России.

В 2007 году был введен миграционный учет, одной из целей которого стало формирование полной, достоверной, актуальной и оперативной информации о перемещениях иностранных граждан, который направлен на обработку, анализ, хранение, защиту и использование информации о количественных и качественных социально-экономических характеристиках миграционных процессов.

В связи с этим Постановлением Правительства РФ от 14 февраля 2007 г. была введена государственная информационная система миграционного учета².

Государственная информационная система миграционного учета является трехуровневой и функционирует на федеральном, региональном и территориальном уровне.

Государственная информационная система миграционного учета (далее – ГИСМУ) представляет собой межведомственную автоматизированную систему. ГИСМУ обеспечивает хранение и обработку информации о физических лицах, находившихся на территории Российской Федерации (российских граждан, иностранных граждан и лицах без гражданства), аналитической информации, инфраструктурной информации и электронных документов. Хранение и обработка информации осуществляется в программно-аппаратных комплексах, распределенных по территории страны и соединенных гетерогенной средой передачи данных³.

Структурными элементами ГИСМУ, которые формируются на основе следующих миграционных сведений, являются:

– центральный банк данных (АС ЦБД УИГ), который включает сведения об учете иностранных граждан и лиц без гражданства, временно

¹ Тюркин М. Л. Миграционная система России: концептуальные организационно-правовые основы: автореф. дис. д-ра юрид. наук. – Москва, 2004. – 35 с.

² О государственной информационной системе миграционного учета : постановление Правительства РФ от 14 февраля 2007 г. № 94 // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 8. – Ст. 1012.

³ Административно-правовая основа современных систем федеральных учетов МВД России в сфере миграции // <https://pravo.studio/pravoohranitelnyie-organyi/administrativno-pravovaya-osnova-sovremennyih-96842.html>.

пребывающих, временно и постоянно проживающих в РФ. В том числе в него входит информация об иностранных гражданах и лицах без гражданства, являющихся участниками Госпрограммы;

- автоматизированные учеты подразделений МВД России (например, адресно-справочные учеты, учеты дактилоскопической информации и другие);

- банк данных об осуществлении иностранными гражданами трудовой деятельности. Так, в государственную информационную систему вносятся сведения о персональных данных иностранного гражданина (лица без гражданства), информация о личных документах иностранного гражданина, удостоверяющих его личность, его дактилоскопических данных, о членах семьи иностранного гражданина, вписанных в документ, удостоверяющий его личность, о постановке иностранного гражданина на учет в налоговых органах, об образовании иностранного гражданина: уровень образования, наличие ученой степени, сведения о привлечении иностранной рабочей силы: данные о работодателе, привлекающем на работу иностранную рабочую силу; серия и номер разрешения на привлечение и использование иностранной рабочей силы, дата выдачи разрешения и срок его действия, количество привлекаемых иностранных работников, перечень профессий, на которые приглашаются иностранные работники, уровень квалификации привлекаемых иностранных работников, адрес объекта, на котором предполагается использование иностранных работников и другая информация¹;

- базы биометрических персональных данных, полученных МВД России и его территориальными органами, организациями и подразделениями в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- банк данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, ходатайствующих о признании беженцами, лиц, признанных беженцами, лиц, обратившихся с заявлением о предоставлении временного убежища, лиц, получивших временное убежище, и прибывших с ними членов их семей, а также выдаваемых им документов, в том числе содержащих электронный носитель информации;

- иные информационные системы, содержащие информацию об иностранных гражданах и лицах без гражданства, операторами которых в соответствии с законодательством Российской Федерации являются органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Автоматизированная система «Российский паспорт» аккумулирует данные по выданным паспортам граждан Российской Федерации, позволяя выполнять проверки действительности выданных документов, поиска документов по установочным данным или данным документа, обеспечивает информационный обмен с системами других ведомств. В данном инфор-

¹ О ведении банка данных об осуществлении иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 16 апреля 2011 г. № 286 // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 17. – Ст. 2419.

мационном массиве находится информация о выданных, утраченных и похищенных внутренних российских паспортах, а также заграничных паспортах. Кроме того, сведения о действительности или недействительности паспортов без указания персональных данных их владельцев можно проверить на официальном сайте МВД России, а также на портале государственных услуг (www.gosuslugi.ru).

Отдельно следует сказать о ведомственном портале оказания электронных услуг, через который осуществляется обмен информацией с гражданами в целях подачи ими в электронном виде различных заявлений об оказании государственных услуг МВД России, а также информационное взаимодействие с различными государственными органами, которые являются участниками процесса оказания государственных услуг.

Оператор данной информационной системы – МВД России, а поставщиками сведений выступают МВД России, МИД России, ФСБ России и ФНС.

К современным системам федеральных учетов паспортно-визовой деятельности МВД России в сфере миграции относится автоматизированная система «Российский паспорт» (АС «Российский паспорт»), Государственная система изготовления, оформления, контроля паспортно-визовых документов нового поколения (ГС ПВДНП), а также центральный банк данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства (АИС ЦБД УИГ) и другие.

Наиболее перспективными задачами создания единого информационно-правового пространства в миграционной сфере остаются:

- автоматизация и унификация технологий паспортно-визового, налогового, таможенного, пограничного и иммиграционного контроля;

- создание федеральной системы учета российских юридических лиц, филиалов и представительств иностранных юридических лиц в сфере международного туризма, приема иностранных граждан для обучения и лечения, привлечения и использования иностранной рабочей силы, трудоустройства российских граждан за рубежом;

- поддержание устойчивого взаимодействия со средствами массовой информации для оперативного информирования общественности в РФ и за рубежом об актуальных проблемах миграционной деятельности, формирования объективного мнения для принятия решений российскими и иностранными гражданами при миграционных перемещениях;

- содействие реализации интересов РФ в информационно-правовом регулировании миграционной политики на основе иницилирующего ориентирования иностранных граждан и соотечественников за рубежом об условиях переезда, трудоустройства и проживания в РФ;

- унификация программного обеспечения автоматизированных систем сбора, обработки и доведения миграционных сведений о текущей и прогнозируемой социально-экономической обстановке в стране и за рубежом для создания благоприятных условий приема и размещения иммигрантов, создания банка вакансий рабочих мест для трудоустройства на территории РФ.

Глава 9

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В МИГРАЦИОННОЙ СФЕРЕ

§ 1. Административная ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации

Иностранные граждане и лица без гражданства, нарушающие установленный режим пребывания и проживания в РФ, привлекаются к юридической ответственности.

Реакцией государства на правонарушения иностранных граждан и лиц без гражданства являются и меры административной ответственности, которые по своему содержанию выступают как меры государственного принуждения, а административная ответственность является самостоятельным видом юридической ответственности.

Административная ответственность наступает в случае совершения административного правонарушения и представляет механизм реализации санкции административно-правовой нормы.

Цель административной ответственности состоит в осуждении виновного от имени государства. Как и любая юридическая ответственность, она носит карательную направленность, а также выступает как превентивная мера в отношении лиц, совершающих правонарушения, а также и всех остальных граждан.

Привлечение к административной ответственности влечет за собой неблагоприятные последствия для нарушителя, которые выражаются в том или ином виде административного наказания.

Легальное определение административного правонарушения в настоящее время содержится в ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ: «Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность».

Таким образом, административное правонарушение представляет собой деяние, которое может проявляться в двух формах: действие и бездействие.

Из вышеизложенного определения вытекают следующие признаки административного правонарушения:

- общественная опасность предполагает возможный вред охраняемым общественным отношениям;
- противоправность обозначает, что деяние нарушает конкретную норму права;

– виновность отражает внутреннее интеллектуально-волевое отношение субъекта к совершаемому им деянию;

– наказуемость обозначает, что за совершение данного деяния конкретной нормой КоАП РФ или закона субъекта РФ установлена именно административная ответственность.

Все эти признаки в совокупности означают событие административного правонарушения. При квалификации правонарушения все признаки должны присутствовать. Отсутствие одного из них свидетельствует об отсутствии события административного правонарушения.

Юридической конструкцией административного правонарушения является его состав. Юридический состав решает задачу, связанную с правовой квалификацией действия либо бездействия и привлечением нарушителя к ответственности. Его назначение – быть основанием этой ответственности, поскольку если нет основания, то нет и ответственности.

Фактическим основанием административной ответственности выступает административное правонарушение, которое представляет деяния субъектов, нарушающих правовые предписания, охраняемые административными санкциями.

Как указывает Н. В. Полякова, административные правонарушения в сфере миграционного режима представляют собой противоправные виновные деяния (действия или бездействия) специальных субъектов (иностранных граждан, лиц без гражданства, а также граждан Российской Федерации, физических и юридических лиц, выступающих в качестве принимающей стороны), нарушающих предписания административно-правовых норм, регламентирующих миграционные отношения, складывающиеся по поводу режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и внешней трудовой миграции¹.

В составе административного правонарушения выделяют объективные элементы состава (объект и объективная сторона) и субъективные (субъект и субъективная сторона).

Объектом административного правонарушения во всех случаях выступают общественные отношения, охраняемые нормами законодательства об административной ответственности. Посягательство на все эти объекты обычно осуществляется путем нарушения конкретных правил и запретов, установленных в различных сферах общественной жизни.

В административных правонарушениях главы 18 КоАП РФ в качестве объекта выступает миграционный режим, который включает в себя:

– режим въезда в РФ и выезда из нее иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе и безвизовый;

¹ Полякова Н. В. Административно-правовые основы противодействия незаконной миграции в Российской Федерации : монография. – Воронеж : ВИ МВД России, 2009. – 173 с.

– режим пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ;

– режим трудовой миграции.

Субъектом административного правонарушения является вменяемое лицо, совершившее административное правонарушение и подлежащее административной ответственности в порядке, установленном административным законодательством.

В соответствии с нормами КоАП РФ субъектами административных правонарушений могут являться как физические, так и юридические лица.

Общим субъектом административного правонарушения является совершеннолетний гражданин Российской Федерации. Ответственность таких субъектов наступает по общим правилам, без каких-либо особенностей.

В административном праве термином «гражданин» обозначается лицо (человек), не состоящее с органом государственного управления в трудовых или государственно-служебных отношениях. В то же время следует иметь в виду, что в сфере административно-правового регулирования различается правовое положение граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства¹.

Объективная сторона характеризует внешнюю сторону административного правонарушения, то есть показывает, что объективно произошло. Наиболее важным элементом объективной стороны выступает противоправное деяние. В то же время в объективную сторону могут включаться и другие элементы, которые характеризуют деяние с точки зрения способа, средств, времени и места его совершения, наличия причинной связи между совершенным деянием и наступившими общественно опасными последствиями, повторности, неоднократности, злостности, систематичности и длительности.

Деяние может выражаться в двух формах – действия или бездействия. Действие – это активное нарушение установленных запретов и правил. Бездействие – это пассивное поведение, связанное с уклонением лица в силу определенных причин от совершения тех действий, которые оно обязано совершить в силу требования закона.

Входящее в объективную сторону состава административного правонарушения деяние может быть оконченным или длящимся. Разница между ними заключается в том, что оконченное правонарушение совершается одномоментно (например, въезд в РФ иностранного гражданина с недействительными документами), а длящееся – в течение продолжительного времени.

¹ Чаннов С. Е. Состав административного правонарушения как основание административной ответственности // СПС «КонсультантПлюс», 2008.

Следует отметить, что большинство административных правонарушений главы 18 КоАП РФ носят длящийся характер.

При решении вопроса об отнесении того или иного правонарушения к длящимся или оконченным необходимо различать момент юридического окончания правонарушения и момент прекращения противоправного поведения (состояния). Оконченным считается правонарушение, характеризующееся полной реализацией его объективной и субъективной сторон. Прекращение противоправного поведения (состояния) имеет место, когда лицом никакие противоправные действия уже не совершаются либо когда государство в лице уполномоченных органов пресекает правонарушение.

Вопрос об отнесении правонарушений к оконченным или длящимся имеет большое не только теоретическое, но и практическое значение. Это связано с тем, что КоАП РФ устанавливает предельные сроки давности привлечения к административной ответственности (от 2 месяцев до 1 года), которые начинают исчисляться соответственно для оконченных правонарушений – со дня их совершения, а для длящихся – со дня их обнаружения.

Пленум Верховного Суда РФ сформулировал определение длящегося административного правонарушения в п. 14 Постановления от 24 февраля 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». Согласно этому определению, «длящимся является такое административное правонарушение (действие или бездействие), которое выражается в длительном непрекращающемся невыполнении или ненадлежащем выполнении обязанностей, возложенных на нарушителя законом»¹. Пленум также отметил, что невыполнение предусмотренной нормативным правовым актом обязанности к установленному в нем сроку не является длящимся административным правонарушением. При этом необходимо иметь в виду, что днем обнаружения длящегося административного правонарушения считается день, когда должностное лицо, уполномоченное составлять протокол об административном правонарушении, выявило факт его совершения.

Срок давности привлечения к административной ответственности за правонарушения, по которым предусмотрена нормативным правовым актом обязанность не была выполнена к определенному в нем сроку, начинает течь с момента наступления указанного срока.

Место совершения противоправного деяния также имеет большое значение для его квалификации. Так, например, ст.18.16 определяет нарушение правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к

¹ О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 // Рос. газ. – 2005. – 19 апр.

трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах).

Совершенное нарушителем деяние может носить злостный, повторный, неоднократный и систематичный характер, кроме того, оно может быть длящимся.

Злостность характеризует упорство правонарушителя, явно выраженное нежелание подчиняться законным требованиям, в том числе выраженным неоднократно. Продолжение противоправного поведения, несмотря на требование уполномоченных на то лиц прекратить его, является обстоятельством, отягчающим административную ответственность.

Повторность обозначает совершение одним и тем же лицом нового правонарушения в течение одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания за однородное правонарушение. Повторность совершения административного правонарушения также является обстоятельством, отягчающим ответственность.

Неоднократность имеет место, когда правонарушитель совершил два или более однородных административных правонарушения, за каждое из которых он еще не подвергался наказанию.

Систематичным будет являться правонарушение, совершаемое несколько раз в течение года в одной и той же сфере одним и тем же субъектом. Субъективная сторона административного правонарушения характеризует правонарушение с точки зрения его субъекта, то есть правонарушителя. Наиболее важным элементом субъективной стороны административного правонарушения является вина правонарушителя.

Вина традиционно определяется как психическое отношение лица к совершаемому им деянию, а также (для материальных составов) к последствиям данного деяния. КоАП РФ выделяет две формы вины: умысел и неосторожность (ст. 2.2).

Административное правонарушение признается совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и желало наступления таких последствий или сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично.

Административное правонарушение признается совершенным по неосторожности, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть.

Установление умышленной формы вины является обязательным в случаях, когда КоАП РФ предусматривается ответственность только за умышленно совершенное правонарушение. Разграничение умысла на прямой и косвенный важно для материальных составов административных

правонарушений. Если в формальных составах умышленная вина заключается в осознании лицом противоправного характера совершаемого действия или бездействия (учитывается только интеллектуальный компонент вины), то в материальных составах умышленная вина, кроме осознания противоправности совершаемого действия или бездействия, включает также отношение нарушителя к наступившим вредным последствиям, т. е. учитывается и волевой компонент вины.

Неосторожность, как и умысел, подразделяется на два вида: легкомыслие (самонадеянность) и небрежность.

Легкомыслие предполагает, что лицо предвидело возможность совершения противоправных действий или наступления опасных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий. При небрежности лицо не предвидит возможности наступления вредных последствий, хотя должно было и могло их предвидеть. КоАП РФ устанавливает принцип презумпции невиновности, согласно которому лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина (ст. 1.5). Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном КоАП РФ, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело. Кроме того, лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность. Неустраняемые сомнения в виновности такого лица толкуются в пользу этого лица.

Законодательно определено понятие вины юридического лица. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых настоящим Кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Суть данного подхода заключается в определении реальной возможности или невозможности для юридического лица соблюсти те нормы и правила, за нарушение которых и установлена административная ответственность.

Отдельной нормой КоАП РФ регулирует вопросы административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства. Все иностранные граждане и лица без гражданства, совершившие административные правонарушения на территории РФ, привлекаются к административной ответственности на общих основаниях. Исключение составляют иностранные граждане и лица без гражданства, на которых распространяются

ограничения, связанные с наличием иммунитета от административной юрисдикции РФ.

Анализ норм административного законодательства позволяет выделить отдельные особенности административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства.

Составы административных правонарушений, посягающих на миграционный режим, закреплены в главе 18 КоАП РФ.

Каждый состав административного правонарушения, посягающего на миграционный режим, содержит санкции, в которых отражены меры административной ответственности – административные наказания.

В системе мер государственного принуждения административное наказание характеризуется следующими признаками:

- установленная государством мера ответственности;
- применение административного наказания допустимо только за совершение административного правонарушения;
- применяется только к лицу, виновному в совершении административного правонарушения;
- представляет собой кару, заключающуюся в обусловленном им лишении или ограничении прав и свобод правонарушителя;
- административное наказание носит личный характер и не затрагивает интересы третьих лиц;
- используется широким кругом субъектов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях;
- влечет последствия, при которых нарушитель и после исполнения наказания считается подвергнутым наказанию¹.

За совершение административных правонарушений в сфере миграции применяются следующие виды административных наказаний:

- административный штраф;
- административное выдворение за пределы РФ;
- административное приостановление деятельности.

Административный штраф, закрепленный нормами КоАП РФ, применяется в качестве основного наказания и содержится в санкциях всех составов административных правонарушений в сфере миграции.

В КоАП РФ суммы штрафа установлены дифференцированно для различных субъектов, например, для граждан административный штраф не должен превышать пяти тысяч рублей, предельный размер штрафа для должностных лиц – пятьдесят тысяч рублей, для юридических лиц – один миллион рублей.

Данная мера административно-правового воздействия направлена на личность иностранного гражданина или лица без гражданства, совершив-

¹ Максимов И. В. Административные наказания в системе мер административного принуждения (концептуальные проблемы) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2004. – С. 11.

шего административное правонарушение, ограничивает его материальное положение. Поэтому при наложении административного штрафа следует учитывать имущественное положение лица.

Как отмечает Е. А. Симонова, в большинстве случаев главной проблемой реализации наказания в виде административного штрафа, применяемого в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, допустивших нарушение российского административного законодательства, выступает фактическая неплатежеспособность практически 50% данной категории граждан и лиц¹.

В целях повышения взыскиваемости штрафов, в случае его неуплаты иностранным гражданином или лицом без гражданства следует возложить обязанность его выплаты на принимающую сторону.

Административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства применяется только к иностранным гражданам и лицам без гражданства в качестве основного и дополнительного наказания. Данный вид наказания обращен на личность правонарушителя и ограничивает его личную свободу. При применении административного выдворения за пределы РФ иностранных граждан и лиц без гражданства лицо не только против своей воли должно покинуть территорию РФ, но и в отношении него может быть принято решение о помещении его в специальное учреждение, предназначенное для содержания лиц, подвергнутых административному выдворению.

Кроме того, данный вид административного наказания предполагает достаточно строгие последствия, так как ограничивает последующий въезд в Российскую Федерацию в течение достаточно длительного срока – 5 лет.

Следует отметить, что во всех статьях главы 18 КоАП РФ административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы РФ установлено в качестве дополнительного наказания, что более усиливает административный штраф, который применяется в качестве основного.

Следует отметить, что в соответствии с изменениями, внесенными в КоАП РФ 6 декабря 2011 г.², статья 20.25 «Уклонение от исполнения административного наказания» дополнена частью третьей, устанавливающей административную ответственность за уклонение иностранного гражданина или лица без гражданства от исполнения административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации

¹ Симонова Е. А. Административный штраф как основная мера административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации // Исполнительное право. – 2009. – № 4. – С. 33–36.

² О внесении изменений в Федеральный закон РФ «О судебных приставах» и отдельные законодательные акты РФ : федеральный закон РФ от 6 декабря 2011 г. № 410-ФЗ // Рос. газета. – 2011. – 9 дек.

в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации.

В случае привлечения к административной ответственности по данной статье иностранному гражданину или лицу без гражданства может быть вынесен административный штраф от 3000 до 5000 рублей и принудительное административное выдворение из РФ.

Таким образом, иностранный гражданин или лицо без гражданства, не покинувшие территорию РФ самостоятельно на основании постановления об административном выдворении за пределы РФ, вынесенного за административное правонарушение, может быть привлечено к административной ответственности.

Административное приостановление деятельности предусмотрено для административных правонарушений в сфере трудовой миграции. Данный вид административного наказания применяется к индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам независимо от организационно-правовых форм, привлекающих иностранных работников.

Применение административного приостановления деятельности – это новая попытка законодателя повысить эффективность административной ответственности, направленная на уменьшение количества административных правонарушений в такой непростой сфере, как экономическая деятельность, где прежние виды административного наказания оказались недостаточно эффективными¹.

Как показывает практика, административное приостановление деятельности в основном назначается за нарушения, предусмотренные ч. 1 ст. 18.15 КоАП РФ.

Таким образом, при квалификации административных правонарушений в миграционной сфере следует учитывать наличие события и состава административных правонарушений, а также положения КоАП РФ, устанавливающие особенности административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства.

§ 2. Административные правонарушения миграционного законодательства

К административным правонарушениям, которые нарушают режим пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ, относятся следующие:

– статья 18.8. Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации;

¹ Цуканов К. В. Актуальные вопросы порядка применения административного приостановления деятельности и дисквалификации // Современное право. – 2009. – № 9. – С. 41–44.

- статья 18.9. Нарушение правил пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства;
- статья 18.11. Нарушение иммиграционных правил;
- статья 18.12. Нарушение беженцем или вынужденным переселенцем правил пребывания (проживания) в Российской Федерации.

Въезд в РФ и выезд из нее иностранных граждан и лиц без гражданства, а также их пребывание (проживание) в РФ опосредованы определенным правовым режимом, который они должны соблюдать. Общественные отношения, связанные с установлением режима въезда в РФ и выезда из нее, а также пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ, входят в объект данного правонарушения.

Статья 18.8 КоАП РФ содержит две части. Объективная сторона выражается в нарушении режима въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства и включает следующие деяния:

- нарушение иностранным гражданином правил въезда в Российскую Федерацию или выезда из нее, которое выражается в пересечении Государственной границы РФ без документов или с недействительными документами, удостоверяющими личность, а также при отсутствии визы;
- нарушение правил транзитного проезда, выражающееся в перемещении по территории Российской Федерации без транзитной визы или без документов, а равно с недействительными документами, удостоверяющими личность;
- перемещение по территории Российской Федерации с нарушением правил миграционного учета, без документов, удостоверяющих личность, или с недействительными документами;
- неподача заявления об утрате документов, удостоверяющих личность иностранного гражданина или лица без гражданства в соответствующие органы;
- неисполнение обязанностей по уведомлению о подтверждении своего проживания в Российской Федерации в случаях, установленных федеральным законом;
- уклонение от выезда из Российской Федерации по истечении определенного срока пребывания;
- въезд в РФ и пребывание в ней иностранных граждан и лиц без гражданства при несоответствии заявленной цели въезда в Российскую Федерацию, фактически осуществляемой в период пребывания (проживания) в Российской Федерации, деятельности или роду занятий.

Таким образом, объективная сторона выражается как в действиях, так и в бездействиях, которые нарушают установленный миграционный режим.

Правила въезда в Российскую Федерацию или выезда из нее иностранных граждан и лиц без гражданства предусмотрены главой IV Феде-

рального закона от 15 августа 1996г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

Так, иностранный гражданин при въезде в РФ должен соблюдать следующие условия:

- иметь действительные документы (национальный паспорт или вид на жительство лица без гражданства) для въезда в РФ. До истечения срока действия национального паспорта, предъявляемого иностранным гражданином или лицом без гражданства для въезда в РФ, должно быть не менее 6 месяцев;

- иметь соответствующий документ, дающий разрешение на въезд в РФ. К таким документам можно отнести визу, необходимую для въезда иностранных граждан, проживающих в государствах, с которыми у РФ установлен визовый режим. В зависимости от цели въезда визы могут быть частные, деловые, туристические, учебные, рабочие, гуманитарные и визы на въезд в Российскую Федерацию в целях получения убежища;

- иметь миграционную карту, которая заполняется иностранным гражданином или лицом без гражданства при въезде в РФ и удостоверяет факт въезда (особенно для иностранных граждан, прибывших в безвизовом порядке).

Право на транзитный проезд иностранных граждан и лиц без гражданства предоставляет транзитная виза, как правило, без права на остановку. При этом у иностранного гражданина должны иметься действительные документы, удостоверяющие личность.

Временно пребывающий и временно проживающий иностранный гражданин, который въехал в РФ, а также постоянно проживающий иностранный гражданин в случае его нахождения в месте пребывания в семидневный срок со дня прибытия к месту пребывания должен встать на учет по месту пребывания.

В связи с тем, что обязанность уведомить органы МВД России о прибытии временно пребывающего и временно проживающего иностранного гражданина лежит на принимающей стороне, к ответственности по данной статье иностранный гражданин привлекаться не будет. Он будет субъектом административной ответственности только в том случае, если принимающая сторона по уважительным причинам не смогла поставить его на учет, и он это сделал самостоятельно.

Если иностранный гражданин имеет право собственности на жилое помещение, находящееся на территории Российской Федерации, то он лично обязан представить уведомление о своем прибытии в место пребывания непосредственно в орган миграционного учета.

Постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин с письменного согласия принимающей стороны вправе самостоятельно уведомить о своем прибытии в место пребывания соответству-

ющий орган миграционного учета непосредственно либо в установленном порядке почтовым отправлением.

В этом случае, думается, что, так как вины принимающей стороны в постановке на учет нет, а иностранный гражданин или лицо без гражданства в силу закона обязаны состоять на учете, они должны нести ответственность за нарушение правил миграционного учета.

Кроме того, миграционный учет включает еще и регистрацию иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства. В результате данной процедуры органами МВД России фиксируются сведения о месте жительства иностранного гражданина или лица без гражданства.

Обязанность зарегистрироваться по месту жительства лежит на иностранных гражданах и лицах без гражданства, постоянно и временно проживающих в Российской Федерации, в течение семи дней с момента получения разрешения на временное проживание или вида на жительство, либо с момента прибытия в жилое помещение, которое избрано им в качестве места жительства.

Таким образом, иностранные граждане или лица без гражданства, пребывающие, временно или постоянно проживающие на территории РФ, должны иметь действительные документы и соблюдать правила миграционного учета.

Документы, удостоверяющие личность иностранных граждан на территории РФ, выдаются государствами их гражданства и являются их собственностью. Заявления об утрате документов, удостоверяющих личность иностранного гражданина или лица без гражданства и выдаче новых, могут быть поданы в соответствующие органы, а именно в посольство или консульские отделы этих государств в РФ. Обязанность уведомлять об этом органы МВД России или иные государственные органы на иностранных граждан не возложена. Поэтому данные действия не нарушают законодательство РФ и их необходимо исключить из диспозиции ст. 18.8 КоАП РФ.

Обязанность ежегодно уведомлять о подтверждении своего проживания в Российской Федерации органы МВД России закреплена за иностранным гражданином, временно или постоянно проживающим в РФ. Причем данная процедура касается временно проживающих иностранных граждан, прибывших в визовом порядке. Исполняя данное положение федерального закона, временно или постоянно проживающий иностранный гражданин или лицо без гражданства должны ежегодно направлять по месту получения вида на жительство или разрешения на временное проживание уведомление по установленной форме.

Уведомление подается:

– иностранным гражданином, достигшим 18-летнего возраста, лично или направляется почтовым отправлением в установленном порядке;

– одним из родителей или иным законным представителем в отношении иностранного гражданина, не достигшего возраста 18 лет, в указанном порядке¹.

Такая обязанность должна быть исполнена в течение двух месяцев со дня истечения очередного года со дня получения им разрешения на временное проживание, и этот срок при наличии уважительных причин может быть продлен до 6 месяцев.

Формулировка нарушения режима въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, выражающегося в уклонении от выезда по истечении определенного срока пребывания, должна применяться в случае, если иностранный гражданин не выехал или пытается уклониться от выезда по истечении сроков его пребывания на территории РФ.

В соответствии с Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан» срок временного пребывания определен:

- сроком действия визы, на основании которой ему разрешен въезд в РФ;
- для иностранного гражданина, въехавшего в РФ в безвизовом порядке, этот срок не может превышать 90 суток.

Если данные сроки истекли и у иностранного гражданина нет законных оснований, чтобы остаться на территории РФ, он может быть привлечен к административной ответственности по ч. 1 ст. 18.8 КоАП.

Однако, если данные сроки были сокращены или произошло аннулирование вида на жительство или разрешения на временное проживание, в этом случае применяется депортация, не являющаяся мерой административного наказания.

Часть 2 ст. 18.8 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за въезд в РФ и пребывание в ней иностранных граждан и лиц без гражданства при несоответствии заявленной цели въезда в Российскую Федерацию фактически осуществляемой в период пребывания (проживания) в Российской Федерации деятельности или роду занятий.

Совместным приказом МИД РФ, МВД РФ, ФСБ РФ от 27 декабря 2003 г. «Об утверждении Перечня «Цели поездок», используемого уполномоченными государственными органами РФ при оформлении приглашений и виз иностранным гражданам и лицам без гражданства» утвержден перечень «Цели поездок», который применяется при оформлении приглашений и виз². Наиболее часто иностранные граждане и лица без граждан-

¹ Об утверждении Правил подачи иностранным гражданином или лицом без гражданства уведомления о подтверждении своего проживания в Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 17 января 2007 г. № 21 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 4. – Ст. 526.

² Об утверждении Перечня «Цели поездок», используемого уполномоченными государственными органами Российской Федерации при оформлении приглашений и виз иностранным гражданам и лицам без гражданства : приказ МИД РФ № 19723А, МВД РФ

ства в качестве цели поездки указывают следующие: частная, гостевая, деловая, коммерческая, туризм, учеба, работа по найму, временное проживание и другие. Данный документ дает обоснование каждой указанной в нем цели поездки. Если иностранный гражданин или лицо без гражданства занимается в РФ деятельностью, которая не связана с целью его поездки, то он привлекается к административной ответственности по ч. 2 ст. 18 КоАП РФ.

Субъектом данного административного правонарушения могут выступать иностранные граждане или лица без гражданства, достигшие 16 лет, временно пребывающие, постоянно или временно проживающие на территории РФ, а также не состоящие на миграционном учете.

Статья 18.9 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за допущение пребывания и проживания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ с нарушением установленных правил.

К субъектам данного административного правонарушения относятся:

- должностные лица организации, принимающей в Российской Федерации иностранного гражданина или лицо без гражданства;
- гражданин Российской Федерации, принимающий в Российской Федерации иностранного гражданина или лицо без гражданства;
- постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин или лицо без гражданства, принимающий в Российской Федерации иностранного гражданина или лицо без гражданства.

Объективная сторона выражается в следующих деяниях:

- нарушение должностным лицом организации (независимо от формы собственности), принимающей в Российской Федерации иностранного гражданина или лицо без гражданства, обеспечивающей их обслуживание или выполняющей обязанности, связанные с соблюдением условий пребывания в Российской Федерации и транзитного проезда через территорию Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства, установленного порядка оформления документов на право их пребывания, проживания, передвижения, изменения места пребывания или жительства в Российской Федерации и выезда за ее пределы;

- непринятие гражданином Российской Федерации или постоянно проживающими в Российской Федерации иностранным гражданином или лицом без гражданства, пригласившими в Российскую Федерацию иностранного гражданина или лицо без гражданства по частным делам и предоставившими им жилое помещение, мер по обеспечению в установленном порядке их своевременного выезда за пределы Российской Федерации по истечении определенного срока пребывания в Российской Федерации;

– предоставление жилого помещения или транспортного средства либо оказание иных услуг иностранному гражданину или лицу без гражданства, находящимся в Российской Федерации с нарушением установленного порядка или правил транзитного проезда через ее территорию;

– неисполнение принимающей стороной обязанностей в связи с осуществлением миграционного учета;

– непринятие приглашающей стороной мер по материальному, медицинскому и жилищному обеспечению приглашенного иностранного гражданина или лица без гражданства в период его пребывания в Российской Федерации;

– предоставление приглашающей стороной заведомо ложных сведений о цели пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства при оформлении документов для въезда в Российскую Федерацию указанного иностранного гражданина или лица без гражданства.

В соответствии с Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» транзитный режим предполагает проезд через территорию Российской Федерации иностранных граждан при наличии российской транзитной визы, визы на въезд в сопредельное с Российской Федерацией по маршруту следования государство либо визы государства назначения и действительных для выезда из Российской Федерации проездных билетов или подтвержденной гарантии их приобретения в пункте пересадки на территории Российской Федерации. При этом пересечение территории Российской Федерации в безостановочном режиме не требует получения визы. В случае остановки иностранный гражданин обязан получить визу.

Обязанности по осуществлению миграционного учета в соответствии с Федеральным законом РФ от 18 июля 2006 г. «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ»¹ и Постановлением Правительства РФ от 15 января 2007 г.² возложены на принимающую сторону, в качестве которой выступают гражданин Российской Федерации, постоянно проживающие в Российской Федерации иностранный гражданин или лицо без гражданства, юридическое лицо, филиал или представительство юридического лица, федеральный орган государственной власти, орган государственной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, дипломатическое представительство либо консульское учреждение иностранного государства в Российской Федерации, международная организация или ее представительство в Российской Феде-

¹ О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ : федеральный закон РФ от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ // Рос. газ. – 2006. – 20 июля.

² О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 15 янв. 2007 г. № 9 // Рос. газ. – 2007. – 27 янв.

рации либо представительство иностранного государства при международной организации, находящейся в Российской Федерации, у которых иностранный гражданин или лицо без гражданства фактически проживает или осуществляет трудовую деятельность (находится).

При постановке на учет временно пребывающего иностранного гражданина или лица без гражданства принимающая сторона обязана:

а) представить в установленные сроки (в течение 7 дней со дня прибытия в место пребывания) уведомление о прибытии иностранного гражданина в место пребывания в территориальный орган МВД России непосредственно или направить его в установленном порядке почтовым отправлением;

б) передать иностранному гражданину отрывную часть бланка уведомления о прибытии данного иностранного гражданина в место пребывания.

Законодательством установлено, что при наличии уважительных причин, которые подтверждены документами, иностранный гражданин или лицо без гражданства может самостоятельно представить документы о постановке на учет, при этом принимающая сторона дает свое согласие, подтвержденное подписью на уведомлении. Кроме того, иностранные граждане, временно проживающие и постоянно проживающие в РФ, обязанность по постановке на учет по месту жительства выполняют самостоятельно. Таким образом, принимающая сторона по общему правилу является субъектом административного правонарушения по ч. 4 ст. 18.9 КоАП РФ, и в связи с этим иностранные граждане, не поставленные на учет по месту пребывания, не подлежат ответственности за нарушение правил миграционного учета. Однако иностранные граждане, выполняющие обязанность постановки на учет самостоятельно и нарушающие правила миграционного учета, все-таки подлежат административной ответственности по ч. 1 ст. 18.8 КоАП РФ.

Важным обстоятельством для квалификации административных правонарушений по данной статье является положение о том, что если принимающая сторона допустила правонарушение в отношении нескольких иностранных граждан и лиц без гражданства, то в этом случае виновное лицо несет административную ответственность в отношении каждого из них в отдельности. Данное положение значительно усиливает ответственность граждан и должностных лиц, допускающих нарушение миграционного режима.

Следующим составом административного правонарушения, посягающего на миграционный учет, является ст. 18.11 КоАП РФ. При квалификации административных правонарушений по данной статье следует отметить тот факт, что законодательством не определены понятие «иммигрант» и его правовой статус.

Само понятие «иммиграция» представляет собой въезд иностранного гражданина или лица без гражданства в иностранное государство, где он

постоянно или временно пребывает. Таким образом, на наш взгляд, «иммиграционные правила» предполагают соблюдение въезжающими иностранными гражданами и лицами без гражданства определенных обязанностей. Субъектом же данного правонарушения выступает иностранный гражданин и лицо без гражданства, пребывающие в России в качестве иммигрантов, статус которых еще не определен.

Диспозиция данного состава административного правонарушения устанавливает исчерпывающий перечень деяний, образующих объективную сторону:

- уклонение иммигранта от прохождения иммиграционного контроля, предусмотренного законодательством Российской Федерации, медицинского освидетельствования, идентификации личности;
- уклонение от проживания в месте временного содержания, в центре временного размещения иммигрантов или в месте, определенном территориальным органом МВД России, для временного пребывания;
- нарушение правил проживания в указанных местах;
- уклонение от представления сведений или представление недостоверных сведений во время определения статуса иммигранта в Российской Федерации;
- непредставление или несвоевременное представление по требованию МВД России либо ее территориального органа установленных законодательством Российской Федерации документов или информации об иностранных гражданах или лицах без гражданства, в отношении которых осуществляется иммиграционный контроль.

Иммиграционный контроль предполагает осуществление в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, въезжающих на территорию Российской Федерации, проверочных действий органами пограничного и иммиграционного контроля (МВД России). Так, в соответствии с Законом РФ от 1 апреля 1993 г. «О Государственной границе РФ» пограничные органы осуществляют контроль в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, въезжающих на территорию Российской Федерации (в том числе лиц, ищущих убежище), а также иностранных граждан и лиц без гражданства, следующих транзитом через территорию Российской Федерации, их идентификацию (сличение документов, удостоверяющих личность, с личностью предъявителя) и учет в пунктах пропуска через Государственную границу¹. Процедуру идентификации личности проходят лица, ходатайствующие о признании беженцем и находящиеся на территории Российской Федерации. Иностранный гражданин или лицо без гражданства при въезде в Российскую Федерацию обязаны получить и заполнить миграционную карту, в которой пограничными органами проставля-

¹ О Государственной границе Российской Федерации : закон Рос. Федерации от 1 апр. 1993 г. № 4730-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 17. – Ст. 594.

ется отметка о въезде в РФ. При выезде она подлежит сдаче (возврату) в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации.

Место временного содержания лиц, ходатайствующих о признании беженцами, является федеральным государственным учреждением МВД России и предназначено для пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства, подавших в пункте пропуска через государственную границу Российской Федерации ходатайства о признании беженцами на территории Российской Федерации, а также прибывших с ними членов семьи на период предварительного рассмотрения ходатайств¹. Также МВД РФ может быть принято решение о размещении данных категорий иностранных граждан и в других местах.

При пребывании (проживании) в месте временного содержания иностранные граждане обязаны находиться в данном учреждении и соблюдать правила внутреннего распорядка.

Объективная сторона ч. 2 ст. 18.11 КоАП РФ выражается в нарушении установленных законодательством и иными нормативными правовыми актами порядка предоставления документов и информации об иностранных гражданах и лицах без гражданства, в отношении которых осуществляется иммиграционный контроль, в том числе установленных Положением о государственной информационной системе миграционного учета, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 14 февраля 2007 г. № 94². Данный документ определяет порядок ведения государственной информационной системы миграционного учета, оператором которой является МВД России, а поставщиками сведений, в том числе и сведений, касающихся иммиграционного контроля – МИД РФ, ФСБ РФ и Федеральная налоговая служба.

Кроме того, поставщиками сведений могут являться иные органы государственной власти и органы местного самоуправления в случае, если на них возложены обязанности по учету информации об иностранных гражданах и ее представлению в органы МВД России. Субъективная сторона по данной статье может характеризоваться как умышленной, так и неосторожной формой вины. Таким образом, субъектами правонарушения могут быть граждане, должностные лица и юридические лица, выступающие в качестве работодателей. При разграничении составов административных правонарушений по данной статье и предусмотренных ч. 1 ст. 18.8 КоАП и ст. 18.12 КоАП РФ следует учитывать:

¹ Об утверждении Общего положения о месте временного содержания лиц, ходатайствующих о признании беженцами : постановление Правительства РФ от 30 июня 1998 г. № 679 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 27. – Ст. 3196.

² О государственной информационной системе миграционного учета : постановление Правительства Рос. Федерации от 14 февр. 2007 г. № 94 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 8. – Ст. 1012.

- деяния, предусмотренные данной статьей, составляют исчерпывающий перечень, поэтому иные административные правонарушения, допущенные иностранными гражданами и лицами без гражданства при въезде в РФ и выезде из нее, будут квалифицироваться по ч. 1 ст. 18.8 КоАП РФ;

- субъектами административных правонарушений по ч. 1 ст. 18.11 КоАП РФ являются только иностранные граждане и лица без гражданства, статус которых как «иммигранта» еще не определен. Так, к этой категории относятся и лица, ходатайствующие о предоставлении статуса беженца или политического убежища. Когда они уже получили такой статус, административные правонарушения следует квалифицировать по ст. 18.12 КоАП РФ.

Статья 18.12 КоАП РФ применяется в том случае, когда установленные диспозицией данной статьи деяния выражаются в неисполнении лицом, признанным в установленном законом порядке беженцем или вынужденным переселенцем, возложенных на них обязанностей.

Следует учитывать тот факт, что субъектом ответственности по данной статье будет являться достигшее восемнадцатилетнего возраста лицо, которое признано беженцем или вынужденным переселенцем, так как право подать ходатайство о признании беженцем или вынужденным переселенцем возникает у лица, достигшего 18 лет.

С учетом интересов лица, не достигшего 18 лет и прибывшего на территорию России без сопровождения родителей или опекунов, такое лицо может быть признано беженцем. Только в этом случае данное лицо несет ответственность за указанные правонарушения с 16 лет.

Понятия «беженец» и «вынужденный переселенец» установлены законодательством. Так, беженцем признается лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу обоснованных опасений стать жертвой преследования по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местоположения в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений¹.

Вынужденный переселенец – это гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении его 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 социальной группе

¹ См.: О беженцах : федер. закон от 19 февр. 1993 г. № 4528-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 12. – Ст. 425.

или вследствие политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка¹.

Объективная сторона включает следующие деяния:

- неисполнение беженцем или вынужденным переселенцем при перемене места пребывания или места жительства обязанностей сняться с учета в территориальном органе Федеральной миграционной службы, к которому он прикреплен;

- неисполнение обязанностей своевременно встать на учет по новому месту пребывания или месту жительства;

- несообщение беженцем в соответствующий территориальный орган МВД России об изменении фамилии, имени, семейного положения, состава семьи, а также о приобретении гражданства Российской Федерации или гражданства (подданства) иного государства.

Документом, служащим основанием для постановки на учет по месту пребывания или регистрации по месту жительства лица, признанного беженцем или вынужденным переселенцем, и членов его семьи, является свидетельство о признании беженцем или удостоверение вынужденного переселенца, выдаваемое этим лицам органами МВД России.

В соответствии с требованиями Федерального закона «О беженцах» лицо, признанное беженцем, при перемене места пребывания обязано сняться с учета в территориальном органе МВД России и в течение семи дней со дня прибытия к новому месту пребывания встать на учет в соответствующем органе МВД России. Вынужденный переселенец при перемене места жительства обязан сняться с учета в территориальном органе МВД России и в течение одного месяца встать на учет в территориальном органе МВД России по новому месту жительства.

Кроме того, на лиц, признанных беженцами, законом возложена обязанность сообщить в соответствующий орган МВД России об изменении фамилии, имени, семейного положения, состава семьи, а также о приобретении гражданства Российской Федерации, гражданства (подданства) иного государства.

Сведения о гражданстве являются значимыми, так как лицо, получившее гражданство Российской Федерации, пользуется всеми правами гражданина Российской Федерации и теряет статус беженца.

Субъективная сторона характеризуется как умыслом, так и неосторожной формой вины.

В связи с тем что миграционные процессы в РФ в основном характеризуются трудовой направленностью, в КоАП РФ содержится ряд составов административных правонарушений в области трудовой миграции.

¹ См.: О вынужденных переселенцах : федер. закон от 19 февр. 1993 г. № 4528-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 12. – Ст. 425.

Следует отметить, что не каждый работодатель, принимающий на работу по трудовому договору иностранных граждан и лиц без гражданства, или гражданин, привлекающий иностранных работников по гражданско-правовому договору, уделяет должное внимание вопросу оформления их трудовой деятельности в соответствии с миграционным законодательством РФ.

Работодатель или иное лицо, привлекающее иностранных работников, обладает определенным статусом принимающей стороны, и миграционное законодательство возлагает на него определенный круг обязанностей, которые он должен исполнять.

КоАП РФ содержит следующие составы административных правонарушений, посягающие на режим привлечения и использования иностранной рабочей силы:

- статья 18.10. Незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации;

- статья 18.15. Незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;

- статья 18.16. Нарушение правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах);

- статья 18.17. Несоблюдение установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности;

- статья 18.20. Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства срока обращения за выдачей патента;

- статья 18.10 КоАП РФ устанавливает административную ответственность самого иностранного гражданина или лица без гражданства за осуществление трудовой деятельности без уведомления об этом органов МВД России.

Согласно пункту 4 статьи 13 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранный гражданин имеет право осуществлять трудовую деятельность только при наличии разрешения на работу. В соответствии со ст. 13.3 того же федерального закона иностранный гражданин, прибывший в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, для осуществления трудовой деятельности должен иметь патент.

Таким образом, осуществление трудовой деятельности в какой-либо форме без наличия разрешения на работу или патента, выдаваемых органами МВД России, иностранным гражданином или лицом без гражданства, за исключением случаев, предусмотренных пп. 1–9 п. 4 ст. 13 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностран-

ных граждан в Российской Федерации», составляет объективную сторону данного правонарушения.

Субъектом правонарушения является только иностранный гражданин или лицо без гражданства.

Субъективная сторона выражается как в умышленной, так и неосторожной форме вины.

Следует отметить, что ст. 18.15–18.17 КоАП РФ предусматривают административную ответственность субъектов, допускающих привлечение иностранной рабочей силы и несоблюдение режима трудовой миграции.

Так, в примечании ст. 18.15 КоАП РФ установлены основные положения, которые необходимо учитывать при привлечении к административной ответственности по данным статьям:

- сформулировано понятие «привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства», которое включает допуск в какой-либо форме к выполнению работ или оказанию услуг либо иное использование труда иностранного гражданина или лица без гражданства;

- незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации двух и более иностранных граждан, и лиц без гражданства влечет для субъекта, их использующего, административную ответственность в отношении каждого иностранного гражданина или лица без гражданства в отдельности.

Объектом ст. 18.15 КоАП РФ выступают общественные отношения, связанные с привлечением иностранных граждан к трудовой деятельности.

Так, объективная сторона статьи 18.15 КоАП РФ включает следующие деяния:

- привлечение к трудовой деятельности иностранного гражданина или лица без гражданства при отсутствии у них разрешения на работу либо патента, если такие разрешение либо патент требуются в соответствии с законодательством;

- привлечение к трудовой деятельности иностранного гражданина или лица без гражданства, без получения в установленном порядке разрешения на привлечение и использование иностранных работников, если такое разрешение требуется в соответствии с законодательством;

- неуведомление территориального органа МВД России, органа исполнительной власти, ведающего вопросами занятости населения в соответствующем субъекте Российской Федерации, или налогового органа о привлечении к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, если такое уведомление требуется в соответствии с законодательством.

Трудовая деятельность иностранного гражданина или лица без гражданства понимается как работа по трудовому или гражданско-правовому

договору и связана с осуществлением каких-либо видов деятельности, в том числе и в сфере оказания услуг населению.

Таким образом, из этого вытекает, что привлекать иностранных работников может:

- работодатель, которым признается физическое или юридическое лицо, получившее в установленном порядке разрешение на привлечение и использование иностранных работников на основании заключенных с ними трудовых договоров;

- заказчик работ (услуг) – физическое или юридическое лицо, получившее аналогичное разрешение, но использующее труд иностранных рабочих на основании заключенных с ними гражданско-правовых договоров¹.

В качестве работодателя или заказчика работ (услуг) может выступать гражданин Российской Федерации или иностранный гражданин.

Поэтому субъектами административных правонарушений по ст. 18.15 КоАП РФ выступают граждане, должностные лица и юридические лица, которые выступают в качестве работодателей или заказчиков работ (услуг).

Фактически ч. 1 и 2 ст. 18.15 КоАП РФ предусматривают соблюдение разрешительного порядка трудовой деятельности, при котором работодатель, заказчик работ (услуг) обязаны получить разрешение на привлечение и использование иностранных работников и обеспечить наличие у каждого из них разрешения на работу.

Однако следует отметить, что Федеральным законом от 19 мая 2010 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены значительные изменения, касающиеся применения данной статьи.

Так, изменен перечень категорий иностранных граждан и лиц без гражданства, на которых не распространяется разрешительный порядок привлечения и использования иностранных работников.

Таким образом, анализ миграционного законодательства позволяет выделить следующие категории иностранных граждан и лиц без гражданства, которые имеют определенный статус трудового мигранта на территории РФ:

- иностранные граждане, осуществляющие трудовую деятельность и прибывшие в порядке, не требующем получения визы;

- иностранные граждане, осуществляющие трудовую деятельность и прибывшие в порядке, требующем получения визы;

- высококвалифицированные специалисты и члены их семей.

¹ О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации : федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3032; 2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7640.

При привлечении к административной ответственности по данной статье в правоприменительной практике зачастую возникают сложности в квалификации деяния, что обусловлено, на наш взгляд, часто изменяющимися нормами миграционного законодательства, установлении события административного правонарушения и процессе доказывания.

Так, при квалификации административных правонарушений по ст. 18.15 КоАП следует руководствоваться положениями, которые отражены в Постановлении Пленума ВАС РФ от 17 февраля 2011 г. № 11 «О некоторых вопросах применения Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»¹:

– заключение трудового договора с иностранным гражданином или лицом без гражданства само по себе не является привлечением иностранного гражданина или лица без гражданства к трудовой деятельности и не образует состава административного правонарушения. День заключения трудового договора и день фактического начала работ могут не совпадать, а противоправным будет являться только фактический допуск конкретного иностранного гражданина или лица без гражданства в какой-либо форме к выполнению работ, оказанию услуг без соответствующего разрешения;

– при привлечении к административной ответственности по ч. 3 статьи 18.15 КоАП РФ следует учитывать, что административная ответственность наступает только за неуведомление, а не за нарушение сроков направления уведомления.

Анализ судебной практики показывает, что состав административного правонарушения по ч. 1 ст. 18.15 КоАП РФ образуют действия, связанные с привлечением к трудовой деятельности иностранных граждан и лиц без гражданства в случае невыполнения работодателем обязанности по заключению трудового договора с работником в письменной форме, если доказан факт допуска к работе конкретного иностранного гражданина (Постановления Девятого арбитражного апелляционного суда от 22 декабря 2010 г. № 09АП-29647/2010, ФАС Восточно-Сибирского округа от 23 июля 2010 г. № А19-3297/10), и в случае привлечения работником юридического лица к трудовой деятельности иностранного гражданина при отсутствии у него разрешения на осуществление трудовой деятельности, несмотря на то, что трудовой договор с ним не был заключен (Постановление ФАС Московского округа от 19 марта 2009 г. № КА-А40/1989-09, ФАС Северо-Кавказского округа от 8 апреля 2011 г. по делу № А53-14803/2010, ФАС Центрального округа от 6 мая 2010 г. по делу № А23-6200/09А-13-278).

Кроме того, следует учитывать тот факт, что в разрешение на работу, выдаваемое иностранным гражданам, прибывшим из государств с безвизовым режимом, вносятся реквизиты работодателя или заказчика работ

¹ О некоторых вопросах применения Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума ВАС РФ от 17 фев. 2011 г. № 11 // Вестник ВАС РФ. – 2011. – № 5.

(услуг), с которым заключен трудовой или гражданско-правовой договор. Поэтому иностранному гражданину при перемене работодателя следует обращаться в территориальный орган МВД РФ. В ином случае работодатель будет привлекаться к административной ответственности по ч. 1 ст. 18.15 КоАП РФ.

В настоящее время при привлечении к ответственности по ч. 2 ст. 18.15 КоАП РФ следует руководствоваться тем, что работодатели вправе привлекать и использовать иностранных работников, прибывших в безвизовом порядке, без получения разрешения на привлечение и использование иностранных работников. Поэтому на работодателей, приглашающих иностранных работников из стран с визовым режимом пересечения Государственной границы РФ, налагаются дополнительные обязанности.

Как отмечает С. Г. Колесникова, при рассмотрении дел о привлечении лица к административной ответственности, предусмотренной частью 3 статьи 18.15 КоАП РФ, установленный законом трехдневный срок направления работодателем уведомления о привлечении иностранного гражданина к трудовой деятельности в уполномоченный орган по делам миграции необходимо исчислять с момента заключения трудового договора с иностранным гражданином, несмотря на наличие или отсутствие факта допуска работодателем иностранного гражданина к трудовой деятельности¹.

Аналогичные уведомления работодатель должен направить в орган занятости и налоговый орган.

В случае, если письменный трудовой договор сторонами не подписан и иностранный работник не допущен к трудовой деятельности, обязанность уведомления МВД не возникает, даже если трудовой договор подписан одной стороной.

Субъективная сторона административных правонарушений по ст. 18.15 КоАП РФ характеризуется как умысел, так и неосторожной формой вины.

Объектом статьи 18.16 КоАП РФ являются общественные отношения, связанные с обеспечением правил привлечения иностранных граждан к работе на торговых объектах. Прежде всего к торговым объектам относятся розничные рынки, на которых иностранным гражданам и лицам без гражданства могут быть предоставлены торговые места с нарушением законодательства РФ.

В соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2006 г. «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» предоставление торговых мест иностранным гражданам, зарегистрированным в качестве индивидуальных предпринимателей, а также лицам, привлекающим иностранных работников в качестве продав-

¹ См.: Колесникова С. Г. Некоторые вопросы судебной практики применения статьи 18.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Арбитражные споры. – 2011. – № 2.

цов, осуществляется управляющей рынком компанией с учетом установленной Правительством Российской Федерации допустимой доли иностранных работников, используемых на рынках¹.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 30 сентября 2019 г. «Об установлении на 2020 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими на территории Российской Федерации отдельные виды экономической деятельности» розничная торговля иностранных граждан и лиц без гражданства в палатках и на рынках запрещена².

К субъектам административных правонарушений относятся лица, управляющие торговыми объектами (торговыми комплексами), в том числе рынками, которые оформляют разрешения, иные виды документов для допуска иностранных работников к трудовой деятельности с нарушением установленного режима трудовой деятельности иностранных граждан и лиц без гражданства.

Ими могут быть индивидуальные предприниматели, юридические лица, их филиалы, представительства, управляющие торговым объектом (торговым комплексом), должностные лица указанных юридических лиц, филиалов, представительств, иные юридические лица, их должностные лица, иные индивидуальные предприниматели.

Объективную сторону административных правонарушений по ст. 18.16 КоАП РФ составляют следующие деяния:

– предоставление лицом, управляющим торговым объектом (торговым комплексом), торгового места на территории торгового объекта (в том числе торгового комплекса), производственного, складского, торгового, служебного, подсобного или иного помещения иностранному гражданину или лицу без гражданства, незаконно привлекаемым к трудовой деятельности, осуществляемой на торговом объекте (в том числе в торговом комплексе);

– выдача иностранному гражданину или лицу без гражданства, незаконно осуществляющим указанную деятельность, разрешения на ее осуществление или в допуске в иной форме к осуществлению указанной деятельности;

– предоставление лицом, управляющим торговым объектом (торговым комплексом), торгового места на территории торгового объекта (в том числе торгового комплекса), производственного, складского, торгового,

¹ См.: О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 30 дек. 2006 г. № 271-ФЗ // Собр. законодательства Рос Федерации. – 2007. – № 1 (1 ч.). – Ст. 34.

² См.: Об установлении на 2020 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими на территории Российской Федерации отдельные виды экономической деятельности : постановление Правительства Рос. Федерации от 30 сент. 2019 г. № 1271 // Офиц. интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. – 2019. – 8 окт.

служебного, подсобного или иного помещения другому юридическому лицу или другому лицу, осуществляющему предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, которые не имеют разрешения на привлечение и использование иностранных работников, но фактически используют труд иностранных работников либо которые привлекают к трудовой деятельности иностранных граждан или лиц без гражданства, не имеющих разрешения на работу, если такое разрешение требуется в соответствии с федеральным законом.

Анализ судебной практики по данной категории дел показал, что лица, управляющие торговыми объектами, которые предоставляют торговые места иностранным гражданам или лицам без гражданства с нарушением установленного порядка или юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям в силу принципа осуществления предпринимательской деятельности на свой риск должны учитывать все последствия, связанные с допущением к трудовой деятельности лиц, использующих наемный труд иностранных работников, и контролировать это.

Субъективную сторону указанных деяний характеризуют умысел или неосторожность.

Большое значение в сфере государственного регулирования процессов трудовой миграции имеют ограничения на осуществление отдельных видов деятельности, за нарушение которых наступает ответственность в соответствии с ст. 18.17 КоАП РФ. Субъектами правонарушения являются работодатели или заказчики услуг, иностранные юридические лица и иностранные граждане и лица без гражданства.

Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2019 г. «Об установлении на 2020 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими на территории Российской Федерации отдельные виды экономической деятельности» устанавливает на 2020 год допустимую долю иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими на территории России следующие виды деятельности:

- а) выращивание овощей – в размере 50 процентов общей численности работников, используемых указанными хозяйствующими субъектами;
- б) строительство – в размере 80 процентов общей численности работников, используемых указанными хозяйствующими субъектами;
- в) торговля розничная алкогольными напитками, включая пиво, в специализированных магазинах – в размере 15 процентов общей численности работников, используемых указанными хозяйствующими субъектами;
- г) торговля розничная табачными изделиями в специализированных магазинах – в размере 15 процентов общей численности работников, используемых указанными хозяйствующими субъектами;

д) торговля розничная лекарственными средствами в специализированных магазинах (аптеках) – в размере 0 процентов общей численности работников, используемых указанными хозяйствующими субъектами;

е) торговля розничная в нестационарных торговых объектах и на рынках – в размере 0 процентов общей численности работников, используемых указанными хозяйствующими субъектами;

ж) торговля розничная прочая вне магазинов, палаток, рынков – в размере 0 процентов общей численности работников, используемых указанными хозяйствующими субъектами;

з) деятельность прочего сухопутного пассажирского транспорта – в размере 26 процентов общей численности работников, используемых указанными хозяйствующими субъектами;

и) деятельность автомобильного грузового транспорта – в размере 26 процентов общей численности работников, используемых указанными хозяйствующими субъектами;

к) деятельность в области спорта прочая – в размере 25 процентов общей численности работников, используемых указанными хозяйствующими субъектами.

Совместные мероприятия органов внутренних дел, Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека Российской Федерации, налоговых органов и выявленные нарушения определили тенденцию к освобождению рабочих мест и наведению порядка в данной сфере.

Административное правонарушение квалифицируется по ст. 18.20 КоАП РФ в случае нарушения иностранным гражданином или лицом без гражданства, который получает патент срока, установленного законом для обращения в территориальный орган МВД России. Этот срок составляет 30 дней с момента въезда в Российскую Федерацию иностранного работника. Субъектом является иностранный гражданин или лицо без гражданства, прибывшее из государства с безвизовым режимом. Привлечение к административной ответственности не прекращает законное пребывание иностранного гражданина в Российской Федерации и получение патента.

§ 3. Особенности производства по делам об административных правонарушениях в сфере миграции

Привлечение к административной ответственности осуществляется в рамках процессуального производства – производства по делам об административных правонарушениях.

Осуществление производства по делам об административных правонарушениях в области миграции характеризуется комплексом процессуальных действий уполномоченных субъектов, объединенных стадиями.

Каждая стадия обладает определенными задачами, субъектами, процессуальными сроками, на каждой стадии осуществляются определенные процессуальные действия.

Производство по делам об административных правонарушениях в сфере миграционного законодательства состоит из следующих стадий:

1. Возбуждение производства по делам об административных правонарушениях.

2. Рассмотрение дела об административных правонарушениях и принятие решения.

3. Исполнение вынесенного по делу постановления.

4. Пересмотр решения по делу.

5. Стадия возбуждения производства по делам об административных правонарушениях в области обеспечения правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ.

На стадии возбуждения дела об административном правонарушении, связанном с нарушением миграционного режима, составляется процессуальный документ – протокол по делу об административном правонарушении.

Важное значение для правоприменительной деятельности в этой области имеет первоначальный сбор материала и доказательств по делу об административном правонарушении. Статья 28.7 КоАП РФ закрепляет ряд административных правонарушений, при выявлении которых необходимо проведение административного расследования, представляющее собой самостоятельную, объективно необходимую форму производства по делам об административных правонарушениях, в отношении определенной законодателем категории дел. К ней относятся и нарушения в области миграционного законодательства.

КоАП РФ не закрепляет понятие «административное расследование». Этот пробел восполняет Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», в котором дано понятие административного расследования.

В ходе административного расследования осуществляется административно-процессуальная деятельность правоприменительных субъектов (государственных органов и их должностных лиц) по проведению экспертизы или других процессуальных действий, требующих значительных временных затрат, направленных на установление фактических обстоятельств правонарушения, их фиксацию и юридическую квалификацию¹.

В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях не определено, что именно относится к «иным процессуальным действиям», требующим проведения административного расследования.

¹ См.: Калюжный Ю. Н. Административное расследование в механизме производства по делам об административных правонарушениях : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2005. – С. 7.

Однако по смыслу ст. 28.7 КоАП РФ эти процессуальные действия обусловлены получением дополнительных доказательств по делу об административном правонарушении.

На основании ст. 26.1 по делу об административном правонарушении выяснению подлежат:

- 1) наличие события административного правонарушения;
- 2) лицо, совершившее противоправные действия (бездействие), за которые КоАП РФ или законом субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность;
- 3) виновность лица в совершении административного правонарушения;
- 4) обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность;
- 5) характер и размер ущерба, причиненного административным правонарушением;
- 6) обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении;
- 7) иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, а также причины и условия совершения административного правонарушения.

Для решения задачи выяснения обстоятельств административного правонарушения законодателем предусмотрена возможность проведения следующих процессуальных действий:

- 1) получение объяснений лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении (ст. 26.3 КоАП РФ);
- 2) получение показаний потерпевшего и свидетелей по делу об административном правонарушении (ст. 26.3);
- 3) проведение экспертизы (ст. 26.4);
- 4) взятие проб и образцов (ст. 26.5);
- 5) фотографирование или фиксирование иным способом вещественных доказательств (ст. 26.6);
- 6) направление поручения для совершения определенных действий по делу об административном правонарушении (ст. 26.9);
- 7) направление запроса по делу об административном правонарушении (ст. 26.9);
- 8) истребование сведений (ст. 26.10).

Все эти процессуальные действия можно отнести к административному расследованию.

По смыслу ст. 28.7 КоАП РФ административное расследование, если существует необходимость, может проводиться по всем административным правонарушениям в сфере миграционного законодательства.

Целесообразно проводить административное расследование по следующим фактам нарушения миграционного законодательства:

– нарушение должностным лицом организации, принимающей в Российской Федерации иностранного гражданина или лицо без гражданства, либо гражданином Российской Федерации или постоянно проживающими в Российской Федерации иностранным гражданином или лицом без гражданства правил пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства в Российской Федерации (ст. 18.9 КоАП РФ);

– незаконное привлечение к трудовой деятельности иностранных граждан и лиц без гражданства (ст. 18.15 КоАП РФ);

– нарушение правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах) (ст. 18.16 КоАП РФ);

– несоблюдение установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности (ст. 18.17 КоАП РФ);

– предоставление принимающей стороной заведомо ложных сведений об иностранном гражданине либо подложных документов при осуществлении миграционного учета (ст. 19.27 КоАП РФ).

В ходе возбуждения дел об административных правонарушениях в сфере привлечения и использования иностранной рабочей силы рекомендуется осуществлять действия по сбору необходимых доказательств, в том числе путем проведения экспертизы, установления свидетелей, проживающих в другой местности, отбора их показаний, направления поручений и запросов в соответствующие территориальные органы, истребования сведений, необходимых для разрешения дела.

Одной из форм реализации контрольно-надзорной функции органов МВД России по предупреждению, пресечению и выявлению административных правонарушений в сфере миграционного законодательства является проведение комплексных профилактических мероприятий по проверке деятельности различного рода объектов, на которых работодателями привлекаются и используются иностранные граждане и лица без гражданства в качестве рабочей силы.

При проведении административного расследования необходимо учитывать следующее:

– истребование письменных доказательств по делу об административном правонарушении в сфере привлечения и использования иностранных работников (объяснения от руководителя юридического лица, иностранных работников, учредительные документы, штатное расписание, договора аренды, трудовые или гражданско-правовые договора с работодателем);

– истребование объяснений от свидетелей, проживающих в другой местности, установления места нахождения нарушителя и истребования от него письменных объяснений. В указанном случае при привлечении юри-

дического лица (работодателя) к административной ответственности законным представителем выступает руководитель или индивидуальный предприниматель, который предоставляет рабочее место по договору аренды. Очень часто нет возможности установить местонахождение такого лица в короткие сроки;

– выполнение иных процессуальных действий, в том числе изъятие документов, доставление нарушителя для составления протокола об административном правонарушении, запросы документов и сведений (например, по ст. 18.15 ч. 3).

Административное расследование проводится по месту выявления или совершения административного правонарушения.

Административное расследование позволяет должностным лицам юрисдикционных органов осуществить процессуальные действия, направленные на сбор доказательств в течение месяца.

Внимание. Срок административного расследования по письменному ходатайству должностного лица, в производстве которого находится дело, может быть продлен решением руководителя органа, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, или его заместителя – на срок не более одного месяца в форме определения.

Должностное лицо МВД России, которое выявило административное правонарушение, выносит определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования.

В определении о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования отражаются:

– дата и место составления определения;

– должность, фамилия и инициалы лица, составившего определение;

– повод для возбуждения дела об административном правонарушении (непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения; поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения; сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения);

– данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

– статья настоящего КоАП РФ, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение.

– запись о разъяснении физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых вынесено определение, а

также иным участникам производства по делу об административном правонарушении их прав и обязанностей.

Протокол об административном правонарушении составляется после окончания административного расследования.

Потерпевшему, физическому лицу или представителю юридического лица, в отношении которых проводится административное расследование, в течение суток под роспись вручается копия определения. В случае невозможности вручения на месте копия определения может быть выслана заказным письмом.

Внимание. Дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования, предусмотренного статьей 28.7 КоАП РФ.

Таким образом, на стадии возбуждения дела в случае, если по нему проводится административное расследование, сотруднику МВД рекомендуется осуществить следующие действия:

- составить определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования;
- собрать в ходе административного расследования все необходимые доказательства (справки, акты, объяснения, результаты экспертиз, документы, ответы на запросы) и приобщить их к материалам дела об административном правонарушении;
- по результатам административного расследования составить протокол об административном правонарушении или вынести постановление о прекращении дела в случаях, предусмотренных ст. 24.5 КоАП РФ.

В протоколе об административном правонарушении указываются следующие реквизиты:

- дата и место его составления;
- должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол;
- сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении;
- фамилии, имена, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие;
- место, время совершения и событие административного правонарушения;
- статья КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение;
- объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело, иные сведения, необходимые для разрешения дела.

Рекомендуется при составлении протокола по делу об административном правонарушении в области обеспечения миграционных правил обращать внимание на следующие моменты:

- дата составления протокола должна соответствовать дате проведения проверочного мероприятия по соблюдению миграционного законодательства, то есть протокол об административном правонарушении составляется немедленно или не позднее двух суток с момента его выявления, если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении. В ином случае данное нарушение расценивается как нарушение процессуальных сроков;

- обратить особое внимание на изложение графы: «место, время совершения и событие административного правонарушения». В данной графе обязательно указывается место и время совершения административного правонарушения, при изложении события необходимо логично, кратко, но информационно емко изложить обстоятельства административного правонарушения в сфере миграции, охарактеризовав его противоправность, и указать, нормы каких нормативных актов в сфере миграции нарушены. Следует обратить внимание, что тем самым сотрудник МВД России дает предварительную квалификацию миграционного правонарушения;

- объяснение лица, которое привлекается к административной ответственности, должно быть кратко изложено в соответствующей графе. Не следует допускать формулировки: «объяснение прилагается», хотя в качестве доказательства по делу об административном правонарушении объяснение может более подробно быть изложено на отдельном листе;

- в связи со спецификой миграционных правонарушений, в силу того, что иностранный гражданин или лицо без гражданства, привлекаемый к административной ответственности, не всегда владеет языком, на котором ведется производство, ему должна быть предложена помощь переводчика, о чем обязательно делается отметка в протоколе об административном правонарушении «В услугах переводчика не нуждаюсь», удостоверенная его подписью. В случае, если переводчик предоставляется, то в протокол по делу об административном правонарушении вносятся его данные и ему разъясняется его процессуальный статус, закрепленный ст. 25.10 КоАП РФ, о чем он расписывается в протоколе об административном правонарушении;

- в аналогичном порядке предоставляются услуги защитника для оказания юридической помощи физическому лицу, в отношении которого ведется производство по делу и представителю для оказания юридической помощи потерпевшему, в качестве которых может выступать адвокат или иное лицо.

При составлении протокола об административном правонарушении следует обратить внимание на то, что процессуальные права и обязанности разъясняются физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также иным участникам производства по делу (свидетелям, экспертам, представителям и защитникам), о чем делается запись в протоколе. Отсутствие подписей соответствующих участников рассматривается как процессуальное нарушение со стороны сотрудника МВД России.

Кроме того, физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, должна быть предоставлена возможность ознакомления с протоколом об административном правонарушении, что предполагает приложение к протоколу, в случае несогласия с ним, их объяснений и замечаний. Указанные лица должны подписать протокол, в случае их отказа этот факт удостоверяется сотрудником ФМС и данное обстоятельство не освобождает их от ответственности. Данным лицам вручается копия протокола об административном правонарушении.

КоАП РФ предусмотрел возможность составления протокола об административном правонарушении в отсутствие физического лица или законного представителя физического лица, или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении.

При этом они должны быть извещены в установленном порядке и копия протокола об административном правонарушении должна быть направлена лицу, в отношении которого он составлен, в течение трех дней со дня составления указанного протокола.

КоАП РФ закрепляет упрощенную процедуру производства по делам об административных правонарушениях, которая может осуществляться и в случае нарушения миграционного законодательства. Она заключается в том, что при совершении физическим лицом административного правонарушения назначается административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа, протокол об административном правонарушении не составляется, а уполномоченным на то должностным лицом на месте совершения административного правонарушения выносится постановление о назначении административного наказания в виде предупреждения или административного штрафа. Копия постановления по делу об административном правонарушении вручается под расписку лицу, в отношении которого оно вынесено, а также потерпевшему по его просьбе.

Однако упрощенное производство может применяться при соблюдении следующих условий:

– если дело о нарушении миграционного законодательства рассматривается должностными лицами МВД России;

– если лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, не оспаривает наличие события административного правонарушения и назначенное ему административное наказание.

КоАП РФ устанавливает общие сроки направления протокола об административном правонарушении в сфере соблюдения миграционного законодательства судьей или должностному лицу, уполномоченным рассматривать данное дело. Дело о нарушении миграционного законодательства должно быть направлено в течение трех суток с момента составления протокола об административном правонарушении.

Так как в санкции статей 18 главы КоАП РФ предусмотрен такой вид административного наказания, как административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы РФ, и оно налагается только федеральными судьями, то такой административный материал передается на рассмотрение судьей немедленно после его составления (вынесения).

Следует обратить внимание на положения Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», которые определяют недостатки протокола по делу об административном правонарушении с точки зрения полноты исследования события правонарушения и сведений о лице, его совершившем, а также соблюдения процедуры оформления протокола.

Такие недостатки делятся на две группы: существенные и несущественные.

К существенным недостаткам относятся: отсутствие данных, которые должны быть отражены в протоколе и указаны в части 2 статьи 28.2 КоАП РФ, а также и иных сведений в зависимости от их значимости для данного конкретного дела об административном правонарушении. Так, для миграционных правонарушений отсутствие данных о том, владеет ли лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, языком, на котором ведется производство по делу, а также данных о предоставлении ему переводчика при составлении протокола будет являться существенным недостатком.

К несущественным Пленум Верховного суда РФ относит нарушение сроков составления протокола об административном правонарушении и направления протокола для рассмотрения судьей, поскольку эти сроки не являются пресекательными, либо составление протокола в отсутствие лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, если этому лицу было надлежащим образом сообщено о времени и месте его составления, но оно не явилось в назначенный срок и не уведомило о причинах неявки или причины неявки были признаны неуважительными.

На стадии возбуждения дела о миграционном правонарушении недостатки протокола и других материалов дела об административном право-

нарушении устраняются в срок не более трех суток со дня их поступления (получения) от судьи, органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении. Материалы дела об административном правонарушении с внесенными в них изменениями и дополнениями возвращаются указанным судье, органу, должностному лицу в течение суток со дня устранения соответствующих недостатков.

Стадия рассмотрения дела об административных правонарушениях и принятие решения в области обеспечения правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ

Дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения. По ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, дело может быть рассмотрено по месту жительства данного лица.

Дело об административном правонарушении, по которому было проведено административное расследование, рассматривается по месту нахождения органа, проводившего административное расследование.

Общий срок рассмотрения дела об административном правонарушении в области соблюдения миграционного законодательства составляет пятнадцать дней со дня получения органом, должностным лицом, правомочными рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела.

Судья имеет право рассмотреть полученные им дела об административных правонарушениях в области соблюдения миграционного законодательства в течение двух месяцев.

Дело об административном правонарушении, совершение которого влечет административное выдворение, рассматривается в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела, а в отношении лица, подвергнутого административному задержанию, – не позднее 48 часов с момента его задержания.

Протокол о рассмотрении дела об административном правонарушении в области соблюдения миграционного законодательства не составляется, так как все дела рассматриваются единолично должностными лицами МВД РФ или судьями.

В процессе рассмотрения дела об административном правонарушении в области обеспечения правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ должностному лицу МВД России и судье рекомендуется исследовать следующие вопросы:

- данные о личности иностранного гражданина;
- цель и причина его пребывания в Российской Федерации;
- мотивы административного правонарушения;
- каков срок его пребывания (проживания) в Российской Федерации;
- наличие двойного гражданства;

– наличие членов семьи, проживающих на территории РФ и являющихся гражданами РФ;

– все ли документы приобщены к делу (визы, запросы, паспорт, выданный государством подданства иностранного гражданина, поставлены ли в известность соответствующие органы МИД РФ, посольство данной страны, МВД РФ).

Непосредственно при рассмотрении дела о нарушении режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации должностное лицо МВД или судья, рассматривающий его, должен назначить переводчика в случае, если иностранный гражданин, в отношении которого рассматривается дело, не может дать полные сведения о себе или не может свободно владеть русским языком, а также языком республики субъекта Российской Федерации, на котором ведется производство по делу об административном правонарушении¹.

По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении может быть вынесено постановление:

- 1) о назначении административного наказания;
- 2) о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

Постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении выносится в случаях:

- 1) предусмотренных статьей 24.5 КоАП РФ, если имеются обстоятельства, исключающие производство по делу;
- 2) объявления устного замечания, если судья или должностное лицо МВД РФ освобождает лицо от ответственности в случае малозначительности правонарушения;
- 3) прекращения производства по делу и передачи материалов дела прокурору, в орган предварительного следствия или в орган дознания в случае, если в действиях (бездействии) содержатся признаки преступления.

В постановлении по делу об административном правонарушении должны быть указаны:

- 1) должность, фамилия, имя, отчество судьи, должностного лица, вынесших постановление, их адрес;
- 2) дата и место рассмотрения дела;
- 3) сведения о лице, в отношении которого рассмотрено дело;
- 4) обстоятельства, установленные при рассмотрении дела;
- 5) статья настоящего Кодекса или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность за совершение административного правонарушения, либо основания прекращения производства по делу;

¹ Настольная книга помощника судьи: организация работы и административное судопроизводство. Вып. 3 / [под общ. ред. Ю. П. Гармаева, А. О. Хориновой]. – САПЭУ, 2010.

- б) мотивированное решение по делу;
- 7) срок и порядок обжалования постановления.

Внимание. Если вынесено решение о наложении административного штрафа в постановлении по делу об административном правонарушении, обязательно должна быть указана информация о получателе штрафа, необходимая для заполнения расчетных документов на перечисление суммы административного штрафа.

При вынесении постановления по делу об административном правонарушении в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства судья решает вопрос о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства в специальное учреждение, если назначает таким лицам административное наказание в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации.

Постановление по делу об административном правонарушении объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела. День изготовления постановления в полном объеме является днем его вынесения.

Внимание. Копия постановления по делу об административном правонарушении вручается под расписку физическому лицу, или законному представителю физического лица или законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено, а также потерпевшему по его просьбе либо высылается указанным лицам по почте заказным почтовым отправлением в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления.

КоАП РФ установлен определенный процессуальный порядок исправления описок, опечаток и арифметических ошибок в административно-процессуальных документах, вынесенных на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении.

На основании лиц, заинтересованных в исходе дела (лица, в отношении которого ведется производство по делу, законных представителей физического или юридического лица, потерпевшего, защитника и представителя), а также прокурора, судебного пристава-исполнителя, органа, должностного лица, исполняющих постановление, а также по своей инициативе вправе исправить допущенные в постановлении, определении описки, опечатки и арифметические ошибки, но без изменения их содержания. При этом выносится определение, копия которого направляется в трехдневный срок заявителям, а также должностному лицу, составившему протокол об административном правонарушении.

В порядке оказания правовой помощи по делам об административных правонарушениях в области соблюдения миграционного законодательства, если иностранное юридическое лицо или иностранный гражданин совершил административное правонарушение на территории Российской Федерации, впоследствии оказался за ее пределами и нет возможности производства процессуальных действий с его участием на территории

Российской Федерации, все материалы возбужденного и расследуемого дела об административном правонарушении передаются в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, которая решает вопрос об их направлении в компетентные органы иностранного государства для осуществления административного преследования.

Стадия исполнения вынесенного по делу об административном правонарушении в области обеспечения правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ

Постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу:

1) после истечения срока, установленного для обжалования постановления по делу об административном правонарушении (десять дней), если указанное постановление не было обжаловано или опротестовано;

2) по истечении срока, установленного для обжалования решения по жалобе, протесту (десять дней), если указанное решение не было обжаловано или опротестовано, за исключением случаев, когда решением отменяется вынесенное постановление;

3) немедленно после вынесения не подлежащего обжалованию решения по жалобе, протесту, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление.

Постановление о наложении административного штрафа исполняется путем его уплаты лицом, привлеченным к административной ответственности, не позднее тридцати дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки его платежа. Если иностранный гражданин или лицо без гражданства, нарушившие миграционное законодательство, являются несовершеннолетними и у них отсутствует самостоятельный заработок, административный штраф взыскивается с его родителей или иных законных представителей.

Сумма административного штрафа вносится или переводится лицом, привлеченным к административной ответственности, любыми способами, а именно:

- в кредитную организацию, в том числе с привлечением банковского платежного агента или банковского платежного субагента, осуществляющих деятельность в соответствии с Федеральным законом «О национальной платежной системе»;

- организацию федеральной почтовой связи;

- платежному агенту, осуществляющему деятельность в соответствии с Федеральным законом от 3 июня 2009 года № 103-ФЗ «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами».

При отсутствии документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, по истечении установленного срока (30 дней), судья,

орган, должностное лицо, вынесшие постановление, направляют в течение трех суток постановление о наложении административного штрафа с отметкой о его неуплате судебному приставу-исполнителю для исполнения.

Кроме того, должностное лицо МВД России, рассмотревшее дело об административном правонарушении в области обеспечения правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ, составляет протокол об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 20.25 КоАП РФ в отношении лица, не уплатившего административный штраф. Если дело об административном правонарушении в области обеспечения правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ рассмотрено судьей, то протокол по ч.1 ст. 20.25 КоАП РФ в отношении лица, не уплатившего административный штраф по делу об административном правонарушении, составляет судебный пристав-исполнитель.

Постановление об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства исполняется путем официальной передачи иностранного гражданина или лица без гражданства представителю властей иностранного государства, на территорию которого указанное лицо выдворяется, либо путем контролируемого самостоятельного выезда лица, подлежащего административному выдворению за пределы Российской Федерации.

Исполнение постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства оформляется в виде двустороннего или одностороннего акта, который приобщается к постановлению или к материалам исполнительного производства.

Иностранец или лицо без гражданства, которым назначено административное наказание в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации, обязаны выехать из Российской Федерации в течение пяти дней после дня вступления в силу постановления суда о назначении соответствующего административного наказания.

Контроль за исполнением иностранным гражданином или лицом без гражданства постановления о его административном выдворении за пределы Российской Федерации в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации осуществляет МВД России.

Постановление суда, назначившего административное наказание в виде административного приостановления деятельности, исполняется судебным приставом-исполнителем немедленно после вынесения такого постановления.

При административном приостановлении деятельности по делам в области трудовой миграции применяются меры по исполнению указанных

в постановлении об административном приостановлении деятельности мероприятий, необходимых для исполнения административного наказания в виде административного приостановления деятельности. В рамках административного приостановления деятельности судебный пристав-исполнитель может производить наложение пломб, опечатывать помещения, места хранения товаров, иных материальных ценностей, кассы, а также применять другие меры по исполнению мероприятий, указанных в постановлении об административном приостановлении деятельности, которые необходимы для исполнения данного вида административного наказания. При административном приостановлении деятельности не допускается применение мер, которые могут повлечь необратимые последствия для производственного процесса, а также для функционирования и сохранности объектов жизнеобеспечения.

Стадия пересмотра решения по делу об административных правонарушениях в области обеспечения правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ

Постановление по делу об административном правонарушении в области обеспечения правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ может быть обжаловано лицом, в отношении которого ведется производство по делу, законными представителями физического или юридического лица, потерпевшим, защитниками и представителями, в следующем порядке:

- вынесенное судьей – в вышестоящий суд;
- вынесенное должностным лицом МВД России – в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела.

Специальным субъектом обжалования выступает должностное лицо, уполномоченное в соответствии со статьей 28.3 КоАП РФ, составлять протокол об административном правонарушении в области обеспечения правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ. Данное лицо может обжаловать только постановление, вынесенное судьей и только в вышестоящий суд.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении подается судье, в орган, должностному лицу, которыми вынесено постановление по делу и которые обязаны в течение трех суток со дня поступления жалобы направить ее со всеми материалами дела в соответствующий суд, вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу.

Жалоба на постановление судьи о назначении административного наказания в виде либо административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы РФ подлежит направлению в вышестоящий суд в день получения жалобы.

Внимание. В случае, если жалоба на постановление по делу об административном правонарушении поступила в суд и в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, жалобу рассматривает суд.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение десяти суток со дня вручения или получения копии постановления и подлежит рассмотрению в десятидневный срок со дня ее поступления со всеми материалами дела в орган, должностному лицу, правомочным рассматривать жалобу.

Жалоба на постановление об административном выдворении подлежит рассмотрению в течение суток с момента подачи жалобы, если лицо, привлеченное к административной ответственности, подлежит административному выдворению за пределы РФ.

По результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении в области обеспечения правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ выносятся следующие решения:

- об оставлении постановления без изменения, а жалобы без удовлетворения;

- об изменении постановления, если при этом не усиливается административное наказание или иным образом не ухудшается положение лица, в отношении которого вынесено постановление;

- об отмене постановления и о прекращении производства по делу при наличии хотя бы одного из обстоятельств, предусмотренных статьями 2.9, 24.5 КоАП РФ, а также при недоказанности обстоятельств, на основании которых было вынесено постановление;

- об отмене постановления и о возвращении дела на новое рассмотрение судьей, в орган, должностному лицу, правомочным рассмотреть дело, в случаях существенного нарушения процессуальных требований, предусмотренных настоящим Кодексом, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело, а также в связи с необходимостью применения закона об административном правонарушении, влекущем назначение более строгого административного наказания, если потерпевшим по делу подана жалоба на мягкость примененного административного наказания;

- об отмене постановления и о направлении дела на рассмотрение по подведомственности, если при рассмотрении жалобы установлено, что постановление было вынесено неправомочными судьей, органом, должностным лицом.

В решении по результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении должны быть отражены те же сведения, которые содержатся в постановлении. В установочной части описываются административное правонарушение и основания его обжалования. В мотивировочной части формулировка решения по результатам

рассмотрения жалобы должна соответствовать вышеуказанным формулировкам.

Решение по жалобе на постановление об административном выдворении иностранных граждан и лиц без гражданства из РФ доводится до сведения органа, должностного лица, исполняющих постановление, а также лица, в отношении которого вынесено решение, и потерпевшего в день вынесения решения.

Не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении и (или) последующие решения вышестоящих инстанций по жалобам на это постановление могут быть опротестованы прокурором.

Протест прокурора на постановление по делу об административном правонарушении и (или) последующие решения по жалобам на это постановление рассматриваются в порядке и в сроки, установленные главой 30 КоАП РФ для процедуры обжалования.

§ 4. Общая характеристика уголовной ответственности за организацию незаконной миграции

Общественная опасность преступлений против порядка управления достаточна высока в силу того, что они значительно затрудняют осуществление нормального функционирования государственной власти и местного самоуправления, в том числе и в сфере миграции, подрывают их авторитет, нарушают права человека и их объединений.

Глава 32 «Преступления против порядка управления» УК РФ регламентирует ответственность за преступления против государственной власти. Уголовно-правовые составы, включенные в эту главу, предусматривают ответственность за общественно опасные деяния, посягающие на регламентированную законом деятельность органов государственной власти, государственного и местного самоуправления, сопряженные с причинением вреда, либо ставящие под угрозу причинения вреда правам и законным интересам общества и государства, либо могущие подорвать их авторитет, а также нарушить права и интересы граждан.

Ст. 322.1 УК РФ «Организация незаконной миграции», ст. 322.2 «Фиктивная регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации и фиктивная регистрация иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации», ст. 322.3 «Фиктивная постановка на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в Российской Федерации» введены в Уголовный кодекс РФ для пресечения посягательств на установленный порядок пребывания иностранцев и лиц без гражданства, угроз общественной безопасности, экономическим и иным отноше-

ниям в государстве и в целях привлечения к уголовной ответственности лиц, организующих незаконную миграцию.

Следует отметить, что в последнее время организация незаконной миграции зачастую носит характер хорошо организованного преступного бизнеса, к которому причастны как преступные группы, так и должностные лица государственных органов.

Диспозиции указанных статей имеют бланкетный характер и предусматривают обращение правоприменителя к неопределенно большому количеству федеральных законов, постановлений Правительства РФ и других нормативных правовых актов, например, к федеральным законам от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

Часть 1 предусматривает уголовную ответственность за организацию незаконного въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан или лиц без гражданства, их незаконного пребывания в Российской Федерации или незаконного транзитного проезда через территорию Российской Федерации.

Непосредственный объект преступления – общественные отношения, обеспечивающие соблюдение установленного действующим законодательством порядка въезда и выезда иностранных граждан и лиц без гражданства на территорию Российской Федерации.

Объективная сторона выражается в форме действий в нарушение установленного порядка, направленных на:

- организацию въезда в Россию иностранных граждан и лиц без гражданства;
- организацию незаконного пребывания в Российской Федерации;
- организацию их незаконного транзитного проезда через территорию Российской Федерации.

Следует иметь в виду, что по данной норме не подлежат ответственности иностранцы, у которых, например, просрочена виза, либо утеряна миграционная карта и т. п. Ответственность наступает только за организацию этих незаконных действий.

Уголовный закон не раскрывает содержание понятия «организация» применительно к ст. 322.1 УК РФ, однако, исходя из общепризнанного толкования этого термина, следует, что он предполагает совершение заранее продуманных действий, направленных на поиск лиц, желающих незаконно мигрировать в Российскую Федерацию, либо на поиск лиц, желающих привлечь иностранных граждан к труду на объектах, возводимых в Российской Федерации, с последующей разработкой способов незаконного въезда иностранных граждан в Российскую Федерацию, и пребывания с нарушением установленных правил.

Таким образом, признаками объективной стороны данного преступления являются незаконность въезда, пребывания и транзита, под которыми следует понимать:

1) организация незаконного въезда – любые волевые активные действия, направленные на незаконное пересечение границы Российской Федерации иностранными гражданами или лицами без гражданства. Въезд в Российскую Федерацию заключается в пересечении ее Государственной границы по суше путем международного железнодорожного, автомобильного сообщения либо в местах, определяемых международными договорами Российской Федерации или решениями Правительства РФ при наличии визы, выданной на основании закона и по действительным документам, удостоверяющим личность, либо иных предусмотренных федеральным законом или международным договором Российской Федерации документов, подтверждающих право иностранца на пребывание (проживание) в России с обязательным заполнением миграционной карты.

Незаконный въезд состоит в пересечении Государственной границы России с нарушением установленного порядка въезда либо в неустановленном для этого месте.

При этом действия по организации незаконного въезда на территорию России и транзитного проезда через нее могут состоять в оказании содействия в пересечении границы, перевозе через нее, провозе через территорию России, предоставлении необходимых документов, в том числе поддельных, и т. д. К организации незаконного въезда можно отнести: приобретение билетов, подделку документов, транспортные услуги, встречу и сопровождение до места пребывания;

2) организация незаконного пребывания – любые волевые активные действия, направленные на обеспечение нахождения другого лица на территории Российской Федерации без паспорта (документа, удостоверяющего личность), визы, миграционной карты с регистрацией в установленном законом порядке, вида на жительство или временного разрешения на проживание на территории Российской Федерации. Например, совершении действий, направленных на трудоустройство, жилья или каких-либо убежищ, создание условий для проживания и т. д.;

3) организация незаконного транзита – любые волевые активные действия, направленные на обеспечение пересечения границы Российской Федерации другим лицом, проезда им ее территории и повторное пересечение границы Российской Федерации тем же лицом с нарушением установленного законодательства. Например, оказание помощи транзитным мигрантам транспортом, обеспечение поддельными документами, сокрытие от таможенных органов.

Таким образом, обязательным признаком объективной стороны является незаконность въезда, пребывания и транзита как иностранного гражданина, так и лица без гражданства на территории России; наказыва-

ется лишением свободы на срок до пяти лет с ограничением свободы на срок до двух лет или без такового.

Состав преступления имеет формальную законодательную конструкцию. Преступление считается оконченным в момент совершения хотя бы одного из перечисленных действий независимо от наступления или не наступления общественно опасного последствия.

В связи с тем, что диспозиция ст. 322.1 бланкетная, для привлечения лица к уголовной ответственности необходимо установить, какие нормы закона в сфере миграционных правоотношений, регламентирующих порядок въезда, выезда и нахождения в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, нарушены.

Для того, чтобы у правоприменителей не возникало трудностей при разграничении действий, образующих состав преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 322.1 УК РФ, от деяний, подпадающих под признаки административного правонарушения по ст. 18.10 КоАП РФ, считаем, что критерием оценки действий, образующих административное правонарушение, является законное пребывание иностранного гражданина на территории России, которое подразумевается в статьях КоАП РФ, устанавливающих административную ответственность за нарушение иностранными гражданами лишь правил пребывания (например, не уведомил о прибытии) либо порядка ведения трудовой деятельности (например, не получил разрешение на работу), то есть признаком разграничения правонарушения от преступления является пребывание иностранного гражданина в Российской Федерации на законных либо незаконных основаниях.

Анализ практики применения показывает улучшение ситуации с организацией незаконной миграции, так за 2018 год по ч. 1 ст. 322.1 УК РФ осуждено 324 человека, а за 2017 год было осуждено 562 человека. Снижение совершенных преступлений составило 42%¹.

Часть 2 анализируемой статьи предусматривает квалифицирующие признаки объективной стороны, такие как:

- а) группой лиц по предварительному сговору или организованной группой;
- б) в целях совершения преступления на территории Российской Федерации;
- в) лицом с использованием своего служебного положения.

Для привлечения к уголовной ответственности за совершение действий, перечисленных в ч. 2 рассматриваемой статьи УК, необходимо установить, что эти действия совершены устойчивой группой лиц, заранее объединившихся для совершения одного или нескольких таких преступле-

¹ Агентство правовой информации. Уголовное судопроизводство. Данные о назначенном наказании по статьям УК [Электронный ресурс]. – URL: <http://stat.xn----7sbqk8achja.xn--p1ai/stats/adm/t/33/s/0>

ний (ч. 3 ст. 35 УК) и что лицо осознавало, что действует в составе организованной преступной группы.

Следует отметить, что организация незаконной миграции нередко осуществляется именно организованными группами, включающими в свой состав или имеющими связи с представителями государственных служб. В подобных ситуациях не только упрощается организация незаконной миграции, но и повышается степень безопасности лиц, занимающихся ею.

Для квалификации действий лица по п. «б» ч. 2 ст. 322.1 имеет значение установление цели въезда – совершение лицом, чей въезд, пребывание либо транзитный проезд организуется, преступления на территории Российской Федерации.

Цель совершения преступлений на территории Российской Федерации может заключаться в намерении совершить одно или несколько преступлений на территории России. Наличие подобной цели будет иметь место как в случае намерения совершения преступления (участия в совершении преступления) самим лицом, организующим незаконную миграцию, так и при наличии такого намерения у лиц, в отношении которых организуется незаконная миграция. Нередко мигранты, незаконно прибывшие на территорию РФ, совершают такие преступления, как незаконный оборот наркотиков, оружия, торговля людьми и т. д.

По пункту в) совершение лицом указанного в ч. 1 преступления с использованием своего служебного положения поясним, что служба – это профессиональная деятельность лица по исполнению своих полномочий, а служебное положение – это статус служащего, то есть лица, осуществляющего профессиональную деятельность. Следовательно, использовать свое служебное положение – значит использовать социально-правовой статус служащего, установленный в законодательстве, и совершать действия, выходящие за пределы полномочий служащего, другими словами, злоупотреблять служебными полномочиями и превышать служебных полномочий.

Полномочия должностного лица определяются его компетенцией, установленной в соответствующих законах, положениях, уставах и других нормативных правовых актах, в которых регламентируются права и обязанности лица, осуществляющего ту или иную служебную деятельность. Злоупотребление служебными правами и обязанностями может выражаться в издании противоречащих закону либо иному нормативному правовому акту приказов и распоряжений, повлекших преступные последствия, в необоснованном расходовании денежных и других ресурсов, находящихся в распоряжении служащего, и т. д.

В судебной практике наиболее характерными случаями превышения служебных полномочий признаются следующие:

– совершение лицом действий, которые относятся к полномочиям (компетенции) другого служащего данного либо другого ведомства;

– совершение служащим действий, которые могли быть совершены им самим только при наличии особых обстоятельств, указанных в законе (например, применение оружия или специальных средств);

– совершение служащим действий, на которые вообще законом ни одно лицо, ни при каких обстоятельствах не может быть уполномочено (например, воспрепятствование осуществлению правосудия).

Характер и тяжесть преступления, в целях совершения которого осуществляются указанные в ч. 2 действия, на квалификацию деяния не влияют.

За организацию незаконной миграции на территорию РФ предусмотрено серьезное наказание – лишение свободы на срок до семи лет со штрафом в размере до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода, осужденного за период до трех лет либо без такового и с ограничением свободы на срок до двух лет, либо без такового.

Таким образом, организация незаконного въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства либо их транзитного проезда через территорию России состоит в совершении действий, непосредственно направленных на оказание помощи в пересечении Государственной границы России указанными лицами в целях проживания, временного нахождения либо проезда через территорию Российской Федерации.

Представляется, что состав данного преступления окончен с момента совершения хотя бы одного из перечисленных действий. К примеру, по приговору Зареченского районного суда г. Тулы от 2 июля 2018 года К. осуждена по п. «а» ч. 2 ст. 322.1 УК РФ за организацию незаконной миграции, совершенную организованной группой совместно с ФИО1, ФИО2, ФИО3, ФИО4 и ФИО5 незаконное пребывание 25 иностранных граждан в Российской Федерации путем их фиктивной постановки на миграционный учет в г. Туле: по конкретным адресам, без их намерения фактически пребывать в этих жилых помещениях и без намерения принимающей стороны предоставить им эти помещения для фактического пребывания¹. К. приговорена к 4 годам 6 месяцам лишения свободы со штрафом в доход государства в размере 250 000 рублей с отбыванием наказания в исправительной колонии общего режима.

Субъектом преступления является вменяемое лицо, достигшее 16-летнего возраста. При этом оно может быть, как гражданином Российской Федерации, так и иностранным гражданином либо лицом без гражданства.

¹ Постановление Президиума Тульского областного суда от 26.02.2019 N 44у-13/2019 Приговор : Ст. 322.1 УК РФ (организация незаконной миграции). Постановление: Приговор изменен – в соответствии с ч. 3.1 ст. 72 УК РФ (в ред. от 03.07.2018) время содержания осужденной под стражей до вступления приговора в законную силу зачтено в срок наказания в виде лишения свободы. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SOCN&n=1121628#04977867325647185>

Преступление, предусмотренное ст. 322.1 УК, может быть совершено с прямым умыслом. При этом лицо, совершающее действия, перечисленные в ч. 1 статьи, должно осознавать, что иностранный гражданин либо лицо без гражданства въезжает в Россию, пребывает на ее территории или осуществляет транзитный проезд незаконно, в нарушение установленного действующим законодательством порядка.

Наряду с другими предоставленными законом методами борьбы с незаконной миграцией привлечение лиц, организующих незаконную миграцию, к уголовной ответственности – эффективное средство предупреждения, как этого вида преступлений, так и самой незаконной миграции.

Следующим видом преступлений в сфере миграции является фиктивная регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации и фиктивная регистрация иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации (ст. 322.2 УК РФ).

Объектом преступления является установленный порядок регистрации граждан по месту пребывания или месту жительства. Регистрационный учет установлен в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданами своих прав и свобод, а также исполнения ими обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом.

Порядок регистрации определен постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713 «Об утверждении правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию»¹

Местом пребывания является место, где гражданин временно проживает, – гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристская база, медицинская организация или иное подобное учреждение, учреждение уголовно-исполнительной системы, исполняющее наказания в виде лишения свободы или принудительных работ, либо жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина.

Местом жительства является жилой дом, квартира, комната, жилое помещение специализированного жилищного фонда либо иное жилое помещение, в которых гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и в которых

¹ Об утверждении правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию : постановление Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 30. – Ст. 2939.

он зарегистрирован по месту жительства. Местом жительства гражданина, относящегося к коренному малочисленному народу Российской Федерации, ведущего кочевой и (или) полукочевой образ жизни и не имеющего места, где он постоянно или преимущественно проживает, в соответствии с законодательством Российской Федерации может быть признано одно из поселений, находящихся в муниципальном районе, в границах которого проходят маршруты кочевий этого гражданина.

Органы регистрационного учета регистрируют в установленном порядке граждан по месту пребывания в жилых помещениях, не являющихся местом их жительства, и выдают им свидетельства о регистрации по месту пребывания.

При регистрации по месту жительства делается отметка в паспорте гражданина, а в отношении лиц, не достигших четырнадцатилетнего возраста, выдается свидетельство о регистрации по месту жительства.

Фиктивность регистрации выражается в том, что она осуществляется и, соответственно, выдается свидетельство о регистрации или делается отметка о регистрации в паспорте при недостаточности или полном отсутствии оснований для совершения таких действий. В частности, названными выше Правилами регистрации установлен определенный порядок ее осуществления, определен перечень документов, необходимых для регистрации. Осуществление регистрации при отсутствии установленных оснований и несоблюдении условий и будет означать, что регистрация является фиктивной.

Статья 2 Закона Российской Федерации 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 определяет, что фиктивная регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства – это регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства на основании представления заведомо недостоверных сведений или документов для такой регистрации, либо его регистрация в жилом помещении без намерения пребывать (проживать) в этом помещении, либо регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства без намерения нанимателя (собственника) жилого помещения предоставить это жилое помещение для пребывания (проживания) указанного лица.

Фиктивная регистрация по месту жительства – регистрация иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства на основании представления заведомо недостоверных сведений или документов для такой регистрации, либо их регистрация по месту жительства без их намерения проживать в соответствующем жилом помещении, либо их регистрация по месту жительства без намерения нанимателя (собственни-

¹ Рос. газ. – 1993. – 10 авг.

ка) соответствующего жилого помещения предоставить им это жилое помещение для проживания.

Пунктом 10 части 1 ст. 2 Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»¹ под фиктивной регистрацией иностранного гражданина по месту жительства понимается регистрация иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства на основании представления заведомо недостоверных сведений или документов для такой регистрации, либо их регистрация по месту жительства без их намерения проживать в соответствующем жилом помещении, либо их регистрация по месту жительства без намерения нанимателя (собственника) соответствующего жилого помещения предоставить им это жилое помещение для проживания.

Состав преступления будет иметь место, если фиктивная регистрация осуществлена в отношении гражданина Российской Федерации по месту пребывания или месту жительства, а в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства – по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации.

Состав преступления формальный. Деяние считается оконченным с момента осуществления фиктивной регистрации.

Субъективная сторона характеризуется прямым умыслом. Лицо осознает, что осуществляет фиктивную регистрацию, и желает ее совершить.

Субъектами преступлений, предусмотренных ст. 322.2 УК РФ могут быть как лица, уполномоченные осуществлять регистрацию граждан по месту жительства или пребывания, так и лица, представившие для проведения регистрации заведомо ложные сведения о намерении проживать в соответствующем жилом помещении или предоставить его для проживания.

Согласно примечанию к данной статье лицо, совершившее преступление, предусмотренное настоящей статьей, освобождается от уголовной ответственности, если оно способствовало раскрытию этого преступления и если в его действиях не содержится иного состава преступления. По сути, для освобождения от ответственности, виновному лицу необходимо добровольно сообщить о факте фиктивной регистрации в правоохранительный орган.

В отдельную норму уголовного права в УК РФ вынесен состав преступления в виде фиктивной постановки на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в Российской Федерации (ст. 322.3 УК РФ).

Примечанием к этой статье установлено, что под фиктивной постановкой на учет иностранных граждан или лиц без гражданства по месту пребывания в Российской Федерации понимается постановка их на учет по месту пребывания в Российской Федерации на основании представления заведомо недостоверных (ложных) сведений или документов, либо поста-

¹ Рос. газ. – 2006. – 20 июля.

новка иностранных граждан или лиц без гражданства на учет по месту пребывания в Российской Федерации в помещении без их намерения фактически проживать (пребывать) в этом помещении или без намерения принимающей стороны предоставить им это помещение для фактического проживания (пребывания), либо постановка иностранных граждан или лиц без гражданства на учет по месту пребывания по адресу организации, в которой они в установленном порядке не осуществляют трудовую или иную не запрещенную законодательством Российской Федерации деятельность. Точно такое же определение фиктивной постановки на учет иностранных граждан или лиц без гражданства по месту пребывания в Российской Федерации дано в пункте 11 части 1 ст. 2 Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

Объективная сторона этого преступления включает следующие действия: а) постановка иностранных граждан или лиц без гражданства на учет по месту пребывания (жительства) на основании представления заведомо недостоверных сведений или документов; б) постановка иностранных граждан или лиц без гражданства на учет по месту пребывания (жительства) без намерения иностранного гражданина (или лица без гражданства) фактически пребывать (проживать) в этом помещении; в) постановка иностранных граждан или лиц без гражданства на учет без намерения принимающей стороны фактически предоставить им помещение для пребывания (жительства); г) постановка иностранных граждан или лиц без гражданства на учет по месту пребывания по адресу организации, в которой они в установленном порядке не осуществляют трудовую или иную не запрещенную законодательством Российской Федерации деятельность. Преступление считается оконченным с момента постановки на миграционный учет иностранного гражданина или лица без гражданства.

Субъективная сторона включает прямой умысел.

Субъекты – лица, достигшее возраста 16 лет, в служебные функции которого входит постановка на учет иностранных граждан и лиц без гражданства, а равно лица, представившие в орган, осуществляющий постановку на учет, заведомо ложные сведения о намерении предоставить помещение для пребывания (проживания), либо заведомо ложные сведения об осуществлении иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой или иной не запрещенной законодательством Российской Федерации деятельности в соответствующей организации.

Примечание 2 к статье 322.3 УК предусматривает специальное основание для освобождения от уголовной ответственности – способствование раскрытию преступления (если в действиях виновного не содержится признаков иного состава преступления).

Глава 10

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ МЕРЫ БОРЬБЫ С ПРАВОНАРУШЕНИЯМИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Депортация и реадмиссия иностранных граждан и лиц без гражданства: основания и порядок применения

Федеральный закон РФ № 115 закрепил в ст. 31 меру административного принуждения, применяемую в случае утраты иностранными гражданами и лицами без гражданства оснований для их законного пребывания (проживания) в РФ и механизм ее применения. Законодательство не определяет правовую природу данной меры, в отличие от административного выдворения, которое является видом административного наказания. В связи с этим депортация может наступать и при отсутствии противоправного деяния и выступает в качестве метода административно-правового воздействия.

Самое общее понятие депортации (лат. *deportatio*) означает изгнание, ссылку, а в некоторых источниках определяется как принудительная высылка лица в другое государство, обычно под конвоем. В статье 2 Федерального закона № 115 закреплено, что «депортация – это принудительная высылка иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации».

Законодатель закрепляет два основания применения депортации:

1. Сокращение срока проживания или временного пребывания в случаях, установленных законодательством, и неисполнение обязанности выезда из Российской Федерации в течение трех дней.

Вопрос о сокращении срока может быть поставлен, если перестали существовать обстоятельства или изменились условия, при наличии которых въезд в РФ был разрешён.

Приказ МВД России от 18 декабря 2017 г. № 933 «Об утверждении Порядка принятия решения о продлении либо сокращении срока временного пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства в РФ» закрепляет случаи, при наступлении которых срок временного пребывания (проживания) иностранного гражданина в Российской Федерации сокращается:

– иностранный гражданин превысил срок пребывания в Российской Федерации в девяносто суток суммарно в течение каждого периода в сто восемьдесят суток (данная норма распространяется на иностранных граждан, прибывших в безвизовом порядке);

– в отношении иностранного гражданина, временно пребывающего на территории Российской Федерации, принято решение о неразрешении въезда в Российскую Федерацию по основаниям, предусмотренным стать-

ями 26, 27 Федерального закона от 20 апреля 2014 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»;

– в отношении иностранного гражданина принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в РФ;

– иностранный гражданин завершил или прекратил обучение в образовательной организации, в которой иностранный гражданин обучался по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию;

– в отношении иностранного гражданина установлено несоответствие заявленной при въезде в Российскую Федерацию цели въезда в Российскую Федерацию фактически осуществляемой в период пребывания (проживания) в Российской Федерации деятельности или роду занятий;

– в отношении иностранного гражданина принято решение об аннулировании разрешения на работу или патента.

Решение о сокращении срока временного пребывания принимается должностными лицами МВД России и его территориальных органов, включая начальника подразделения по вопросам миграции, не позднее трех рабочих дней со дня установления фактов, указанных выше.

В миграционной карте иностранного гражданина, в отношении которого принято решение о сокращении срока временного пребывания, проставляется отметка о сокращении срока временного пребывания (см. прил. 3).

Сведения о принятии решения о сокращении срока временного пребывания не позднее одного рабочего дня, следующего за днем принятия решения, фиксируются в ГИСМУ.

2. Аннулирование вида на жительство и разрешения на временное проживание и неисполнение обязанности выезда из Российской Федерации в течение 15 дней. Решение об аннулировании вида на жительство или разрешения на временное проживание принимается МВД России и его территориальными органами в соответствии с ст. 7 и 9 Федерального закона № 115.

Выявление ВИЧ – инфекции у иностранного гражданина или лица без гражданства также выступает основанием депортации. Однако в отдельных случаях иностранные граждане не подвергаются депортации, а именно, если указанные иностранные граждане и лица без гражданства имеют членов семьи (супруга (супругу), детей (в том числе усыновленных), родителей (в том числе приемных) – граждан Российской Федерации либо иностранных граждан или лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, и при этом отсутствуют нарушения ими законодательства Российской Федерации о предупреждении распространения ВИЧ-инфекции¹.

¹ О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции) : федеральный закон от

В федеральном законе «О беженцах» лишение статуса беженца либо отказ в его предоставлении (иностранец или лицо без гражданства обязано выехать в течение одного месяца после лишения, утраты статуса беженца, либо отказа в его предоставлении) по смыслу рассматриваемой нормы выступает основанием депортации¹.

Депортация осуществляется на основе следующих принципов:

– полномочия по принятию решений и осуществлению депортации иностранных граждан и лиц без гражданства возложены на федеральные органы МВД России и их территориальные подразделения. Принятие решений о депортации осуществляется в административном (внесудебном) порядке;

– реализация решений о депортации представляет собой административную процедуру, которая ограничивает права граждан в сфере миграции, а именно: запрещение въезда на территорию России в течение пяти лет, отказ в оформлении разрешения на временное проживание и вида на жительство;

– депортация осуществляется за счет средств депортируемого иностранного гражданина, а в случае отсутствия таких средств либо в случае, если иностранный работник принят на работу с нарушением установленного настоящим Федеральным законом порядка привлечения и использования иностранных работников – за счет средств пригласившего его органа, дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства, гражданином которого является депортируемый, в случае невозможности установления приглашающей стороны – за счет средств федерального бюджета в установленном порядке;

– о депортации иностранного гражданина обязательно уведомляются федеральные органы иностранных дел, а также дипломатическое представительство или консульское учреждение иностранного государства в Российской Федерации, гражданином которого является депортируемый иностранный гражданин;

– иностранные граждане, подлежащие депортации по решению суда содержатся в специально отведенных помещениях органов внутренних дел либо в специальных учреждениях, создаваемых в порядке, установленном законом субъекта РФ, до исполнения решения о депортации.

Иностранные граждане, подлежащие депортации, могут быть переданы Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии.

30.03.1995 № 38-ФЗ с изм. на 23.05.2016 // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 14. – Ст. 1212.

¹ О беженцах: федер. закон от 19 февраля 1993 г. в ред. от 18 июля 2006 г. // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 12. – Ст. 425; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31. – Ст. 3420.

Передача иностранного гражданина Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии или прием Российской Федерацией иностранного гражданина, передаваемого иностранным государством Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, осуществляется МВД России или его территориальным органом на основании решения о реадмиссии.

В случае задержания иностранного гражданина в пределах приграничной территории передача данного иностранного гражданина Российской Федерацией иностранному государству на основании международного договора Российской Федерации о реадмиссии осуществляется по ускоренной процедуре соответствующим пограничным органом ФСБ России, на основании решения о реадмиссии по ускоренной процедуре данного иностранного гражданина, которое принимается должностным лицом, уполномоченным руководителем ФСБ России, на принятие таких решений.

Передаче иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии подлежит иностранный гражданин, въезд которого в Российскую Федерацию либо пребывание (проживание) которого в Российской Федерации признаны не соответствующими законодательству о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации.

Подлежащий передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, и иностранный гражданин, принятый Российской Федерацией от иностранного государства в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющий законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации, могут содержаться в специальном учреждении.

В обязательном порядке в специальное учреждение помещается иностранный гражданин, подлежащий реадмиссии, в случае отсутствия документа, удостоверяющего его личность.

Содержание иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальном учреждении осуществляется до передачи иностранного гражданина Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии либо до депортации данного иностранного гражданина.

Процедура реадмиссии в отношении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, прекращается в случае, если такой иностранный гражданин желает добровольно выехать из Российской Федерации за счет собственных средств, средств приглашающей стороны или принимающей стороны либо средств иных источников (за исключением средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации) и содействует установлению своей личности. Срок, в течение которого иностран-

ный гражданин осуществляет выезд из Российской Федерации, устанавливается федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции и не должен превышать срок, установленный соответствующим международным договором Российской Федерации о реадмиссии для передачи такого иностранного гражданина Российской Федерацией иностранному государству.

Помещение в специальное учреждение иностранных граждан и лиц без гражданства, подвергнутых депортации и реадмиссии, осуществляется на основании решения уполномоченного руководителя МВД России или его территориального органа на срок до 48 часов, свыше этого срока – в судебном порядке. Данная процедура регламентируется главой 28 Кодекса административного судопроизводства от 08.03.2015 № 21-ФЗ.

§ 2. Нежелательность пребывания (проживания) иностранного гражданина на территории Российской Федерации. Порядок принятия МВД России решения о нежелательности пребывания

Согласно ст. 25.10 Закона «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ» в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, незаконно находящихся на территории РФ, либо лица, которому не разрешен въезд в РФ, а также в случае, если пребывание (проживание) иностранного гражданина или лица без гражданства, законно находящихся в РФ, создает реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства, либо общественному порядку, либо здоровью населения, в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов других лиц может быть принято решение о нежелательности пребывания (проживания) данного иностранного гражданина или лица без гражданства в РФ.

Реализация процедуры принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в РФ регламентирована Постановлением Правительства РФ от 7 апреля 2003 г. № 199 «Об утверждении Положения о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, за исключением решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, принятого в связи с наличием обстоятельств, создающих реальную угрозу здоровью населения, и перечня федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать такое решение» (далее – Положение о нежелательности).

Решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина в РФ принимается следующими федеральными органами исполнительной власти:

1. МВД России.
2. ФСБ России.

3. Минобороны России.
4. Росфинмониторинг.
5. СВР России.
6. Минюст России.
7. МИД России.
8. ФСИН России.

В случае выявления предусмотренных Федеральным законом № 116 обстоятельств, являющихся основанием для принятия решения о нежелательности пребывания (см. ст. 25.10 этого Закона), территориальные органы (подразделения) уполномоченных федеральных органов исполнительной власти представляют в соответствующий уполномоченный федеральный орган исполнительной власти материалы, подтверждающие указанные обстоятельства.

Территориальный орган (подразделение) уполномоченного федерального органа исполнительной власти незамедлительно доводит решение о нежелательности пребывания до сведения лица, в отношении которого оно принято, в случае пребывания (проживания) этого лица на территории РФ.

Федеральный орган исполнительной власти, принявший решение о нежелательности пребывания, направляет в ФСБ России представление для ведения учета лиц, которым въезд в РФ не разрешен.

Так, Министерство юстиции России принимает решение о нежелательности пребывания в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих освобождению из мест лишения свобод.

Механизм принятия такого решения следующий: администрация учреждения, исполняющего наказание при наличии указанных в законе оснований, оформляет в отношении иностранного гражданина, осужденного за совершение умышленного преступления, за 6 месяцев до его освобождения, в том числе возможного условно-досрочного, либо в течение 3 дней после возбуждения ходатайства о досрочном освобождении по иным основаниям, предусмотренным законом, опросный лист, заключение о необходимости принятия решения о нежелательности его пребывания (проживания) на территории России и направляет эти документы в установленном порядке в Федеральную службу исполнения наказаний через ее территориальные органы вместе с копиями вводной и резолютивной частей приговора, других судебных решений, а также иных документов, на которые делаются ссылки в заключении; знакомит под роспись осужденного иностранного гражданина с распоряжением Минюста России о нежелательности его пребывания (проживания) в Российской Федерации и приобщает копию указанного распоряжения к личному делу осужденного¹.

¹ О Порядке представления и рассмотрения документов для подготовки распоряжений Министерства юстиции Российской Федерации о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства,

Приказ МВД России от 10 ноября 2012 г. № 1024 «О порядке представления и рассмотрения в МВД России и его территориальных органах материалов для принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации» закрепляет следующий алгоритм принятия такого решения:

1. При подготовке материалов и решения о нежелательности пребывания учитываются нормы законодательства Российской Федерации и международного права, регламентирующие защиту прав и основных свобод человека.

2. Проект ходатайства о принятии решения о нежелательности пребывания подготавливается территориальным органом МВД России на районном уровне при наличии материалов, свидетельствующих об обстоятельствах, являющихся в соответствии со статьей 25 Федерального закона № 116 основанием для принятия решения о нежелательности пребывания.

3. При необходимости территориальный орган МВД России на районном уровне запрашивает дополнительные документы и материалы, в том числе заключение (мотивированный ответ) подразделения по вопросам миграции об отсутствии у указанного лица гражданства Российской Федерации.

4. Проект ходатайства с прилагаемыми в его обоснование материалами и копией документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина (при его наличии), направляется для рассмотрения в территориальный орган МВД России на региональном уровне.

5. В территориальном органе МВД России на региональном уровне рассмотрение представленного проекта ходатайства осуществляется подразделением, к чьей компетенции отнесены включенные в него основания для принятия решения о нежелательности пребывания, в срок, не превышающий 10 рабочих дней.

6. При необходимости доработки представленных материалов либо при отсутствии в них достаточных оснований для принятия решения о нежелательности пребывания проект ходатайства и представленные в его обоснование материалы возвращаются в представивший их территориальный орган МВД России на районном уровне для дополнительной проверки и подготовки необходимых документов либо для снятия с рассмотрения вопроса о подготовке проекта ходатайства.

7. При непосредственном выявлении структурным подразделением территориального органа МВД России на региональном уровне в ходе выполнения возложенных задач оснований для принятия решения о нежелательности пребывания, предусмотренных статьей 25.10 Федерального закона и относящихся к компетенции органов внутренних дел Российской

Федерации, проект ходатайства и необходимые для его обоснования материалы подготавливаются данным структурным подразделением территориального органа МВД России в срок, не превышающий 10 рабочих дней с момента выявления указанных оснований.

8. В случае если предусмотренные статьей 25.10 Федерального закона и относящиеся к компетенции органов внутренних дел Российской Федерации основания для принятия решения о нежелательности пребывания выявлены территориальным органом МВД России на окружном либо межрегиональном уровне, проект ходатайства и необходимые для его обоснования материалы подготавливаются данным территориальным органом МВД России в срок, не превышающий 15 рабочих дней с момента выявления указанных оснований.

9. Ходатайство утверждается руководителем территориального органа МВД России либо лицом, исполняющим его обязанности, и незамедлительно направляется в центральный аппарат МВД России с сопроводительным письмом за подписью указанного должностного лица с приложением представленных в обоснование ходатайства материалов и копии документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина (при его наличии).

10. В территориальном органе МВД России на региональном, окружном либо межрегиональном уровне заводится номенклатурное дело, в которое помещаются копии направленных в центральный аппарат МВД России материалов для принятия решения о нежелательности пребывания. Впоследствии в указанное номенклатурное дело помещаются также материалы, поступившие из центрального аппарата МВД России по вопросу принятия решения о нежелательности пребывания.

11. Поступившие в центральный аппарат МВД России ходатайства и прилагаемые к ним материалы в срок, не превышающий 2 рабочих дней, направляются Департаментом делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций МВД России, исходя из их содержания, в подразделения центрального аппарата МВД России для рассмотрения согласно установленной компетенции.

Подразделение центрального аппарата МВД России:

- рассматривает поступившие от территориальных органов МВД России ходатайства и прилагаемые к ним материалы на предмет наличия оснований для принятия решения о нежелательности пребывания, полноты представленных материалов и качества подготовки ходатайства в срок, не превышающий 14 рабочих дней со дня их поступления в центральный аппарат МВД России;

- проверяет наличие оснований, препятствующих принятию решения о нежелательности пребывания, при необходимости запрашивает дополнительные документы, в том числе заключение (мотивированный ответ) о наличии либо отсутствии у лица гражданства Российской Федерации, а

также имеющуюся информацию о приеме от иностранного гражданина заявления о приобретении гражданства Российской Федерации;

- при выявлении некачественной подготовки материалов и/или ходатайства возвращает их с соответствующим сопроводительным письмом в территориальный орган МВД России для доработки;

- в случае несогласия с представленным ходатайством готовит мотивированное заключение по результатам рассмотрения вопроса о нежелательности пребывания, которое утверждается заместителем Министра внутренних дел Российской Федерации, ответственным за деятельность соответствующего подразделения, и направляется в территориальный орган МВД России, представивший ходатайство для принятия решения о нежелательности пребывания, для приобщения к материалам номенклатурного дела;

- при принятии решения о целесообразности удовлетворения ходатайства готовит проект решения о нежелательности пребывания;

- при непосредственном выявлении в ходе выполнения возложенных задач оснований для принятия решения о нежелательности пребывания, предусмотренных статьей 25.10 Федерального закона, подготавливает необходимые для принятия решения о нежелательности пребывания материалы и проект решения о нежелательности пребывания;

- в течение 2 рабочих дней представляет подготовленный проект решения о нежелательности пребывания с приложением представленных в его обоснование материалов заместителю Министра внутренних дел Российской Федерации, ответственному за деятельность соответствующего подразделения МВД России;

- ведет в журнале учета материалов и решений о нежелательности пребывания учет:

а) поступивших на рассмотрение ходатайств и представленных в их обоснование материалов,

б) подготовленных в инициативном порядке проектов решений о нежелательности пребывания и прилагаемых к ним материалов,

в) принятых решений о нежелательности пребывания;

– организует в установленном порядке хранение материалов по принятию решения о нежелательности пребывания в соответствующем номенклатурном деле федерального казенного учреждения «Главный информационно-аналитический центр МВД России».

Согласованный заместителем Министра внутренних дел Российской Федерации проект решения о нежелательности пребывания в срок, не превышающий 3 рабочих дней со дня согласования, представляется начальником ответственного подразделения МВД России либо лицом, исполняющим его обязанности, на утверждение Министру внутренних дел Российской Федерации, либо лицу, исполняющему его обязанности.

Общий срок рассмотрения материалов для принятия решения о нежелательности пребывания не должен превышать одного месяца со дня регистрации поступившего в центральный аппарат МВД России в установленном порядке из территориального органа МВД России ходатайства и представленных в его обоснование материалов либо со дня подготовки ответственным подразделением МВД России проекта решения о нежелательности пребывания.

Оригинал утвержденного уполномоченным должностным лицом решения о нежелательности пребывания и материалы, послужившие основанием для его принятия, приобщаются ответственным подразделением МВД России к материалам соответствующего номенклатурного дела ГИАЦ МВД России.

В течение 3 рабочих дней после утверждения решения о нежелательности пребывания ответственное подразделение МВД России направляет:

- заверенную ДДО МВД России копию решения о нежелательности пребывания в территориальный орган МВД России на региональном уровне по месту пребывания (проживания) иностранного гражданина, в отношении которого принято решение о нежелательности пребывания;
- копию решения о нежелательности пребывания в Федеральную службу безопасности Российской Федерации для ведения учета лиц, въезд которым в Российскую Федерацию не разрешен;
- информационное сообщение о принятии решения о нежелательности пребывания в ГИАЦ МВД России для ведения соответствующих статистических учетов.

Территориальный орган МВД России на региональном уровне в срок, не превышающий 7 рабочих дней со дня получения из центрального аппарата МВД России заверенной в установленном порядке копии решения о нежелательности пребывания:

- доводит указанное решение в письменной форме под личную роспись до сведения иностранного гражданина, в отношении которого оно принято, в случае его пребывания (проживания) на территории Российской Федерации;
- направляет в соответствующее подразделение МВД России копию решения о нежелательности пребывания для осуществления контроля за выездом из Российской Федерации иностранного гражданина, в отношении которого принято решение о нежелательности пребывания, копию уведомления иностранного гражданина, в отношении которого принято данное решение, а также имеющиеся сведения о месте пребывания (проживания) иностранного гражданина на территории Российской Федерации.

§ 3. Организация федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции. Методика проведения территориальными органами внутренних дел комплексных проверочных мероприятий

за соблюдением миграционного законодательства на территории России

Государственный контроль осуществляется Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальными органами.

Последовательность административных действий и процедур при осуществлении государственного контроля определяется административным регламентом по исполнению государственной функции контроля и надзора за соблюдением положений миграционного законодательства Российской Федерации.

Приказ МВД России № 249 от 24 апреля 2018 г. «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации, его территориальными органами государственной функции по контролю за соблюдением гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан российской федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, правил регистрации и снятия граждан российской федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» определяет правовые основы осуществления контроля в сфере внутренней миграции.

Ст. 29.2 Федерального закона № 115 регламентирует федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, который включает в себя федеральный контроль (надзор) за пребыванием и проживанием иностранных граждан в Российской Федерации и федеральный государственный контроль (надзор) за трудовой деятельностью иностранных работников. Порядок его осуществления регламентируется Приказом ФМС России № 367, МВД России № 807 от 31 июля 2015 г. «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной миграционной службой, ее территориальными органами и органами внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников».

Государственный контроль (надзор) осуществляется в форме проверок.

Проверки проводятся в соответствии с требованиями федеральных законов «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

В ходе проверки должностными лицами, проводящими проверку, осуществляются следующие мероприятия:

а) беспрепятственный осмотр территории в целях установления факта нахождения иностранных граждан или лиц без гражданства на территории проверяемого объекта (при проведении выездной проверки);

б) проверка соблюдения положений миграционного законодательства Российской Федерации, в том числе определение законности пребывания и соблюдения установленного порядка осуществления иностранными гражданами или лицами без гражданства трудовой деятельности, а также порядка привлечения иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда;

в) получение на основании мотивированного письменного запроса информации и документов, являющихся объектами или относящихся к предмету документарной проверки;

г) фиксирование в установленном порядке выявленных фактов нарушения миграционного законодательства Российской Федерации.

По результатам проверки должностными лицами, проводящими проверку, составляется акт по установленной форме.

Сущность проверочных мероприятий состоит в совокупности подготовительных, организационных, предупредительно-профилактических и контрольно-надзорных мер, осуществляемых территориальными органами внутренних дел совместно с заинтересованными органами исполнительной власти в соответствии с законодательными и иными нормативными актами РФ на плановой основе в заранее установленный период времени.

Проверочное мероприятие характеризуется следующими особенностями:

– осуществляется на плановой основе. План проведения проверочных мероприятий составляется исходя из имеющейся информации о наличии на подведомственной территории хозяйствующих субъектов, использующих иностранных работников, а также о возможных фактах нарушения законодательства Российской Федерации в сфере миграции, нуждающихся в проверке, и утверждается руководителем территориального органа внутренних дел.

В него включается следующая информация: объекты, на которых планируется осуществить проверочные мероприятия, с указанием наименования, юридического и фактического адреса, времени проведения проверочных мероприятий, фамилии, инициалы сотрудников территориального органа внутренних дел, ответственных за проведение проверочных мероприятий.

Однако территориальные органы внутренних дел могут проводить и внеплановые мероприятия. Основанием для проведения таких мероприятий могут быть обращения граждан, государственных органов и их должностных лиц, иных субъектов, содержащие информацию о возможных фактах нарушения законодательства в сфере миграции.

– комплексный характер проверочного мероприятия, который обусловлен тем, что в процессе его проведения выясняется весь круг вопросов, связанных с соблюдением миграционного режима. Для выявления административных правонарушений в сфере трудовой миграции или нарушений, допускаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства в сфере здравоохранения, предпринимательской деятельности, к участию в проведении мероприятий могут привлекаться должностные лица иных государственных органов исполнительной власти или органов государственной власти субъектов, по согласованию с руководителями данных органов.

– по территориальному принципу проверочное мероприятие может проводиться как на территории РФ, федерального округа или субъекта РФ.

– поэтапный метод осуществления проверочного мероприятия. Проведение проверочного мероприятия в сфере миграции включает в себя три этапа:

а) подготовительный; б) непосредственное проведение проверочного мероприятия; в) подведение итогов и применение мер государственного принуждения в случае выявления нарушений миграционного законодательства.

На первом этапе при проведении проверочного мероприятия осуществляются подготовительные мероприятия, которые заключаются в сборе и анализе информации об объекте проверки, подготовка документов, являющихся основанием проверки, материально-техническое обеспечение мероприятия. Для проведения проверочного мероприятия издается соответствующее распоряжение руководителя территориального органа внутренних дел (его заместителя), заверенное печатью, и регистрируется в установленном порядке.

Распоряжение на проведение проверочного мероприятия оформляется отдельно на каждый проверяемый объект и включает следующие сведения: наименование проверяемого объекта, его юридический и фактический адрес, цель проведения проверочного мероприятия, фамилии, имена, отчества сотрудников, осуществляющих проверку.

Оформленное распоряжение выдается сотруднику территориального органа внутренних дел, ответственному за проведение проверочного мероприятия.

При сборе информации о проверяемом объекте необходимо обратить внимание на следующие сведения:

– расположение рабочих мест на территории проверяемого объекта, количество иностранных работников и виды выполняемых ими работ;

– режим функционирования объекта, а также график работы иностранных граждан;

– места возможного проживания иностранных работников, в том числе и на территории проверяемого объекта;

– устранение предупреждения иностранных работников,

В процессе планирования проверочных мероприятий, в том числе и проводимых совместно органами внутренних дел с другими федеральными органами исполнительной власти необходимо на основе сбора, систематизации и обобщения информации составить проект плана, согласовать его с ответственными исполнителями, утвердить руководителем и довести содержание плана до исполнителей под роспись.

В разделы плана проверочного мероприятия включаются следующие сведения:

- цели и задачи проверочного мероприятия;
- способы, формы и методы их достижения и реализации;
- силы и средства, привлекаемые для решения поставленных задач;
- должностные лица, ответственные за выполнение пунктов плана;
- временные периоды проведения мероприятий;
- способы контроля за исполнением плана;
- подведение итогов проведенных мероприятий.

Перед проведением проверочных мероприятий проводится инструктаж задействованного личного состава, на котором определяется тактика выявления правонарушений, организация и порядок проведения проверок, возможность применения мер административно-процессуального обеспечения, порядок оформления и реализации результатов проверок.

В процессе инструктажа особое внимание необходимо обратить на разъяснение положений миграционного законодательства, а также соблюдение этических норм при осуществлении проверочного мероприятия. Внимание исполнителей обращается также на меры безопасности, которые необходимо соблюдать при проверке.

В процессе непосредственного проведения проверочного мероприятия сотрудник территориального органа внутренних дел, ответственный за его проведение, при прибытии на объект проверки обязан представиться представителю юридического лица, в чьем ведении находится проверяемый объект, или иному ответственному лицу, предъявить служебное удостоверение, оригинал распоряжения на проведение проверочного мероприятия и вручить его копию.

В процессе проведения проверочного мероприятия у представителей юридического лица могут быть истребованы следующие документы:

- уставные документы (устав, учредительный договор, штатное расписание юридического лица и другие документы);
- документы, подтверждающие законность использования помещения (договор купли-продажи, договор аренды и другие);
- документы, подтверждающие законность привлечения и использования иностранных работников, а также законность нахождения их на территории РФ (разрешение на право привлечения и использования иностранных работников, уведомление о привлечении и использовании иностранных работников, прибывших в РФ в порядке, не требующем получе-

ния визы, уведомление о миграционном учете, разрешение на временное проживание, вид на жительство и другие);

– документы, подтверждающие выполнение обязанностей по уведомлению органов внутренних дел, службы занятости и налоговых органов о привлечении и использовании иностранных работников, если такое уведомление требуется в соответствии с законом.

Если в ходе проверочного мероприятия будут выявлены нарушения административного законодательства, то необходимо задокументировать их, а именно, составить протокол по делу об административном правонарушении, получить объяснения от соответствующих лиц и составить мотивированный рапорт о результатах проверки и выявленных правонарушениях.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Вопросы, изложенные в учебном пособии, являются актуальными на современном этапе. Наряду с позитивными миграция имеет и негативные последствия, проявляющиеся в виде ее нелегальной формы. Одной из приоритетных задач было и остается дальнейшее развитие механизмов и средств профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации и коррупционных нарушений в сфере миграции, включая совершенствование мер ответственности за нарушение названного законодательства и законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

В связи с этим полагаем, что назрела необходимость перехода на качественно новый уровень противодействия незаконной миграции, что связано с совершенствованием деятельности правоохранительных органов в организации работы при осуществлении контрольных мероприятий, реализации полномочий по административному преследованию правонарушителей, межведомственного взаимодействия, включая вопросы информационного обмена и др. Поиск эффективных мер противодействия соответствующим негативным явлениям должен выстраиваться на основе объективной оценки ситуации с учетом возможностей всех звеньев системы государственной миграционной политики – законодательных органов власти, уполномоченных органов административной юрисдикции, региональных и местных властей, институтов гражданского общества и населения в целом. Для этого необходимо внедрение новых технологий учета мигрантов и совершаемых ими правонарушений, оптимизация документооборота между различными ведомствами при обеспечении авторизованного доступа компетентных органов к имеющимся базам данных, координация усилий всех подразделений МВД России по противодействию незаконной миграции и государственных органов, которые в рамках своей компетенции реализуют отдельные меры противодействия незаконной миграции (например, ФСИН, ФССП, ФСБ и других), наряду с всесторонней научной проработкой ключевых направлений работы, позволят перейти в этой связи к более слаженным целенаправленным действиям.

При совершенствовании миграционного законодательства, которое на современном этапе требует систематизации, необходимо соблюдать разумный прогностический подход, что невозможно без опоры на результаты систематического мониторинга и научного анализа положительного опыта и возникающих проблем противодействия незаконной миграции с учетом правоприменительной практики правоохранительных органов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. – Москва, 2019.

6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) от 30 декабря 2001 г. № 195 – ФЗ с изм. и доп. на 18 марта 2019 г. – Москва: Изд-во «Кнорус», 2019.

7. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. 21 – ФЗ с изм. на 27 декабря 2018 г. // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 10. – Ст. 1391; 2016. – № 7. – Ст. 906; 2018. – № 53 (часть I). – Ст. 8488.

8. О полиции : федеральный закон от 07 февраля 2011г. № 3 – ФЗ с изм. на 16 октября 2019 г. // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900; 2015. – № 10. – Ст. 1393; 2019. – № 42 (часть II). – Ст. 5802.

9. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации : федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115 – ФЗ с изм. на 2 августа 2019 г. // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3032; 2019. – № 31. – Ст. 4416.

10. О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию : Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ с изм. на 17 июня 2019 г. // Собрание законодательства РФ. 1996. – № 34. – Ст. 4029; 2019. – № 25. – Ст. 3164.

11. О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации : федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109 – ФЗ с изм. на 1 мая 2019 г. // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 30. – Ст. 3285; 2019. – № 18. – Ст. 2224.

12. О Государственной границе Российской Федерации : закон Рос. Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730 – 1 с изм. и доп. на 26 июля 2019 г. // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 17. – Ст. 594; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 30. – Ст. 4146.

13. О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции) : федер. закон от 30 марта 1995 г. № 38 – ФЗ с изм. и доп. на 23 мая 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 14. – Ст. 1212; 2016. – № 1 (ч. 1). – Ст. 58.

14. О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом : федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99 – ФЗ с изм. на 23 июля 2013 г. // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 22. – Ст. 2670; 2013. – № 30 (ч. 1). – Ст. 4036.

15. О гражданстве Российской Федерации : федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62–ФЗ с изм. от 26 июля 2019 г. // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 22. – Ст. 2031; 2019. – № 29 (часть I). – Ст. 3855.

16. Об информации, информационных технологиях и о защите информации : федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149 – ФЗ с изм. от 2 декабря 2019 г. // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 31 (часть I). – Ст. 3448; – (<http://www.pravo.gov.ru>, 02.12.2019).

17. О персональных данных : федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2006 г. № 152 – ФЗ с изм. от 31 декабря 2017 г. // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 31 (часть I). – Ст. 3451; 2017. – № 9. – Ст. 1276.

18. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294–ФЗ с изм. от 2 августа 2019 г. // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 (часть I). – Ст. 6249; 2019. – № 31. – Ст. 4416.

19. О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации : закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242 – 1 с изм. от 1 апреля 2019 г. // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 32. – Ст. 1227; Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 14 (часть I). – Ст. 1461.

20. О беженцах : федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528 – I с изм. на 26 июля 2019 г. // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 12. – Ст. 425; 2019. – № 29 (часть I). – Ст. 3855.

21. О вынужденных переселенцах : закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530 – 1 с изм. на 27 декабря 2018 г. // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 12. – Ст. 427; Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 53 (часть I). – Ст. 8454.

22. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период 2019–2025 года : утверждена Президентом Российской Федерации 31 октября 2018 г. № 622//[www.kremlin](http://www.kremlin.ru).

23. 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 Российской Федерации от 29 декабря 2012 г. № 1709 с изм. от 7 декабря 2016 г. // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 53. – Ст. 7861; 2016. – № 50. – Ст. 7077.

24. О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 15 января 2007 г. № 9 с изм. на 7 марта 2019 г. // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 12.03.2019.

25. Об утверждении Положения о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, за исключением решения о нежела-

тельности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, принятого в связи с наличием обстоятельств, создающих реальную угрозу здоровью населения, и перечня федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать такое решение : постановление Правительства от 7 апреля 2003 г. № 199 с изм. на 5 мая 2018 г. // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 15. – Ст. 1369; 2018. – № 20. – Ст. 2845.

26. О порядке взаимодействия Федеральной миграционной службы и Федеральной службы исполнения наказаний при реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии : постановление Правительства Российской Федерации от 19 июля 2012 г. № 728 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 31. – Ст. 4359.

27. О государственной информационной системе миграционного учета : постановление Правительства РФ от 14 февраля 2007 г. № 94 с изм. на 22 мая 2018 г. // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 8. – Ст. 1012; 2018. – № 22. – Ст. 3170.

28. Об утверждении Перечня территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан : постановление Правительства Российской Федерации от 4 июля 1992 г. № 470 с изм. на 14 ноября 2018 г. // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1992. – № 2. – Ст. 37; Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 28. – Ст. 4056.

29. Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. № 828 с изм. от 20 ноября 2018 г. // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 28. – Ст. 3444; 2018. – № 49 (часть VI). – Ст. 7600.

30. О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом : указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 с изм. на 31 мая 2019 г. // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 26. – Ст. 2820; 2019. – № 22. – Ст. 2798.

31. О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом : указ Президента Российской Федерации от 14 сентября 2012 г. № 1289 с изм. на 15 марта 2018 г. // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 38. – Ст. 5074; 2018. – № 12. – Ст. 1670.

32. О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2001 г. № 274 с изм. на 25 мая 2017 г. // URL: <http://base.garant.ru/12160914/> (дата обращения: 24.02.2019 г.).

33. Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции : постановление Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2012 г. № 1162 с изм. на 27 декабря 2017 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 47. – Ст. 6511; 2018. – № 1 (Часть II). – Ст. 395.

34. Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной миграционной службой, ее территориальными органами и органами внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников : приказ ФМС России № 367, МВД России № 807 от 31.07.2015 // Рос. газета. – 2015. – 2 ноября.

35. О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание : приказ МВД России от 30 августа 2017 г. № 685 // – (<http://www.pravo.gov.ru>, 20.10.2017).

36. Об установлении случаев осуществления трудовой деятельности иностранных гражданином или лицом без гражданства, временно пребывающим (проживающим) в Российской Федерации, вне пределов Российской Федерации, на территории которого им выдано разрешение на работу (разрешено временное проживание) : приказ Минздравразвития РФ от 28 июля 2010 г. № 564н с изм. на 19 октября 2011 г. // Рос. газета. – 2010. – 17 сент.; 2011. – 16 нояб.

37. О порядке представления и рассмотрения в МВД России и его территориальных органах материалов для принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации : приказ МВД России от 10 ноября 2012 г. № 1024 // Российская газета. – 2013. – 18 января.

38. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (в ред. Постановления Пленума Верховного суда РФ от 25 мая 2006 г.) : постановление Пленума Верховного суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 // Бюл. Верховного Суда РФ. – 2005. – № 6. – С. 312.

39. О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 2 июля 2009 г. № 14 // СПС «КонсультантПлюс».

Основная литература:

1. Кочеткова Н. Д. Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов [Электронный ресурс] : учебное пособие / Н. Д. Кочеткова. – Орёл: Орловский юридический институт МВД России имени В. В. Лукьянова, 2017. – 185 с. – URL: <https://library.vimvd.ru/MegaPro/Download/Resource/1837> (дата обращения 05.10.2017).

2. Прудников А. С., Тюркин М. Л. Государственно-правовые основы миграции населения в Российской Федерации [Электронный ресурс] : учебное пособие / А.С. Прудников, М.Л. Тюркин. – М., ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 408 с. – Электрон. текстовые данные. – Москва: Флинта, 2017. – 305с. – Режим доступа: http://biblioclub.ru/index.php?page=book_view_red&book_id=118999. – ЭБС «Университетская библиотека онлайн».

Дополнительная литература:

1. Административная деятельность ОВД : учебник для вузов / [под ред. Костенникова М. В., Куракина А. В.]. – Москва: Издательство Юрайт, 2015.

2. Амельчакова В. Н. К вопросу о взаимодействии подразделений по вопросам миграции МВД России с другими органами при оказании государственных услуг/В. Н. Амельчакова, Г. Н. Сулова // Миграционное право. – 2018. – № 1. – С. 38–40.

3. Андриченко Л. В. Проблемы систематизации миграционного законодательства / Л. В. Андриченко // Журнал российского права. – 2014. – № 12. – С. 5–15.

4. Бекашев Д. А., Иванов Д. В. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции : монография // СПС «Консультантплюс», 2014.

5. Вопросы квалификации и расследования преступлений, связанных с организацией незаконной миграции : научно-практическое пособие / И. В. Никитенко, Т. Ф. Худина. – Москва: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2013. – 88 с.

6. Ежемесячный мониторинг социально-экономического положения и самочувствия населения : 2015 г. – март 2019 г. / Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации / [Под ред. Т. М. Малевой]. – 2019.

7. Жеребцов А. Н. Некоторые теоретические аспекты миграционного права в административном праве Российской Федерации / А. Н. Жеребцов, Е. А. Малышев // Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2017. – № 4. – С. 91–92.

8. Качалов В. В. Действие Уголовного кодекса Российской Федерации в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства / В. В. Ка-

чалов, Е. А. Маслакова, А. Ю. Анненков // Миграционное право. – 2015. – № 4. – С. 20–23.

9. Купреев С. С. Административно-правовой статус иностранных граждан, пользующихся иммунитетом от административной юрисдикции Российской Федерации / С. С. Купреев // Административное право и процесс. – 2013. – № 1. – С. 53–56.

10. Лампадова С. С. Организационно-правовые механизмы обеспечения селективности долгосрочной миграции : учебно-практическое пособие / С. С. Лампадова. – Санкт-Петербург, 2018. – 71 с.

11. Лемонджава Р. Р. Запрет на въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину как способ противодействия незаконной миграции : ценность и проблемы правоприменения / Р. Р. Лемонджава // Миграционное право. – 2015. – № 2. – С. 29–32.

12. Макеев Н. Н. Организация надзора в сфере противодействия незаконной миграции / Н. Н. Макеев // Законность. – 2015. – № 11. – С. 24–27.

13. Миграционное право : учебное пособие / [под ред. А.Н. Чашина]. – Москва: Дело и Сервис, 2013. – 176с.

14. Морукова А. А., Калинина С. В. Деятельность участкового уполномоченного полиции в контроле за соблюдением иностранными гражданами миграционного законодательства / А. А. Морукова, С. В. Калинина // Миграционное право. – 2015. – № 4. – С. 3–5.

15. Организация незаконной миграции: уголовно-правовые и криминологические аспекты : монография / Э. Р. Голубева. – Уфа : УЮИ МВД России, 2012. – 132 с.

16. Организационно-правовые основы реализации миграционного законодательства Российской Федерации : альбом схем / Л. В. Иванова, О. А. Герасимова, А. И. Синкевич, М. В. Жебелева – Домодедово: ВИПК МВД России, 2013. – 172 с.

17. Петрова И. А. Некоторые особенности правового и уголовно-правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства / И. А. Петрова // Миграционное право. – 2012. – № 1. – С. 13–16.

18. Полякова Н. В. Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов : практикум / А. В. Леженин. – Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2017. – 90 с.

19. Правовые основы российского гражданства : учебное пособие для студентов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / А. С. Прудников и др.; [под ред. А.С. Прудникова]. – Москва: ЮНИТИ– ДАНА: Закон и право, 2013.

20. Правонарушения в сфере миграции: классификация, доказательства, производство : учебное пособие / Т. А. Прудникова, В. Д. Самойлов, С. А. Акимова, О. Е. Сокольцова; [под ред. А. С. Прудникова]. – Москва: Юнити-Дана, 2015. – 135 с. – (Учебный курс «Деятельность Федеральной службы»). – Библиогр. в кн. – ISBN 978-5-238-01862-1; [Электронный ре-

сурс]. – URL: <http://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=116671> (10.09.2018).

21. Прудникова Т. А. Организационно-правовые основы деятельности уполномоченных органов в сфере миграции по регулированию миграционных процессов в Республике Польша / Т. А. Прудникова // Административное право и процесс. – 2015. – № 12. – С. 60–62.

22. Рыжкова А. Н. Административно-правовое регулирование трудовой миграции / А.Н. Рыжкова // Административное право и процесс. – 2015. – № 2. – С. 75–78.

23. Сандугей А. Н. О генезисе государственной системы управления миграционными процессами в Российской Федерации / А. Н. Сандугей // Административное право и процесс. – 2016. – № 11. – С. 26–27.

24. Сборник нормативных правовых актов по вопросам повышения качества государственных услуг, предоставляемых органами внутренних дел Российской Федерации и обеспечения их доступности / сост. И. Н. Шаповал, П. В. Литвинов, А. В. Хохлов, Е. В. Жаркова, В. В. Зинов, О. И. Бокова, А. С. Лукьянов, Н. В. Филиппова, Е. П. Мальцев. – Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2018.

25. Трыканова С. А. Актуальность совершенствования организационно-правовых условий межведомственного взаимодействия правоохранительных органов РФ с органами государственной и муниципальной власти РФ в борьбе с нелегальной миграцией / С. А. Трыканова // Миграционное право. – 2015. – № 2. – С. 22–24.

26. Тюркин М. Л. Миграционная система России : монография / М. Л. Тюркин. – Москва: изд. дом «Стратегия», 2005. – 368 с.

27. Ульянова Ю. Е. Правовое положение в Российской Федерации иностранных граждан и соотечественников, постоянно проживающих за рубежом и желающих переселиться в Российскую Федерацию / Ю. Е. Ульянова // Современное право. – 2014. – № 1. – С. 28–34.

28. Хабриева Т. Я. Миграционное право России : теория и практика / Т. Я. Хабриева. – Москва: Юридическая фирма «КОНТРАКТ», 2008. – 336 с.

29. Щербакова Е. М. Миграция в России, предварительные итоги 2018 года / Е. М. Щербакова // Демоскоп Weekly. – 2019. – № 805–806. // URL: <http://demoscope.ru/weekly/2019/0805/barom01.php>.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Требования, предъявляемые к работникам-иностранцам

Статус работника-иностранца	Разрешительные документы, необходимые работнику	Разрешительные документы, необходимые работодателю	Ограничения при осуществлении трудовой деятельности
Работник-гражданин Республик Беларусь, Армения, Казахстан или Кыргызской Республики	Не требуются	Не требуются	Нет
Работник, постоянно проживающий в РФ	Не требуются	Не требуются	Нет
Работник, временно проживающий в РФ	Не требуются	Не требуются	Работник может работать только на территории того субъекта РФ, в котором имеет право временного проживания (искл. - п. 6 ст. 13 Закона № 115-ФЗ, п. 2 приложения к Приказу Минздравсоцразвития России от 28.07.2010 № 564н)
Работник, временно пребывающий в РФ в безвизовом порядке	Патент	Не требуются	Работник может работать только на территории того субъекта РФ, в котором ему выдан патент
Работник может быть принят только на должность, указанную в патенте			

<p>Работник, временно пребывающий в РФ на основании визы</p>	<p>Разрешение на работу (исключение – сотрудники, указанные в п. 4 ст. 13 Закона № 115-ФЗ)</p>	<p>Разрешение на привлечение иностранного работника</p>	<p>Работник может работать только на территории того субъекта РФ, в котором ему выдано разрешение на работу (исключение - п. 6 ст. 13 Закона № 115-ФЗ, п. 2 прил. к Приказу Минздравсоцразвития России от 28.07.2010 № 564н). Работник может быть принят только на должность, указанную в разрешении на работу</p>
<p>Работник - высококвалифицированный специалист</p>	<p>Разрешение на работу</p>	<p>Не требуется</p>	<p>В соответствии с разрешением на работу работник может работать в одном или нескольких субъектах РФ, также разрешение на работу может действовать на всей территории РФ. Работник не может привлекаться для занятия проповеднической и иной религиозной деятельностью. Ограничено привлечение к труду в сфере торговли</p>

**Список государств,
имеющих безвизовый режим въезда в РФ и выезда с ее территории**

1. Неограниченный режим пребывания без визы: Белоруссия, Южная Осетия.
2. Разрешено до 90 дней пребывания по внутренним паспортам: Казахстан, Киргизия, Южная Осетия.
3. Разрешено до 90 дней пребывания по заграничным паспортам, при этом для них действует режим пребывания не более 90 из 180 дней пребывания в году: Абхазия, Армения, Азербайджан, Молдавия, Таджикистан, Украина, Узбекистан, ЮАР, Латвия (только для лиц, не имеющих латвийского гражданства), Эстония (только для лиц, не имеющих эстонского гражданства), Босния и Герцеговина, Бразилия, Колумбия, Эквадор, Венесуэла, Гватемала, Чили, Израиль, Македония, Никарагуа, Перу, Сальвадор, Уругвай, Фиджи, Гондурас, Ямайка, Коста-Рика, Вануату, ОАЭ, Мальдивская Республика.
4. Разрешено до 60 дней пребывания по заграничным паспортам: Южная Корея, Маврикий, Самоа.
5. Разрешено до 30 дней пребывания по заграничным паспортам: Босния и Герцеговина, Куба, Макао, Черногория, Мозамбик, Сербия, Таиланд, Монголия, Сейшельские Острова, Лаос, Палау.
6. Разрешено до 14 дней пребывания по заграничным паспортам: Бруней, Гонконг, Науру.

Отметка о сокращении срока временного пребывания

(МВД России либо наименование его территориального органа)

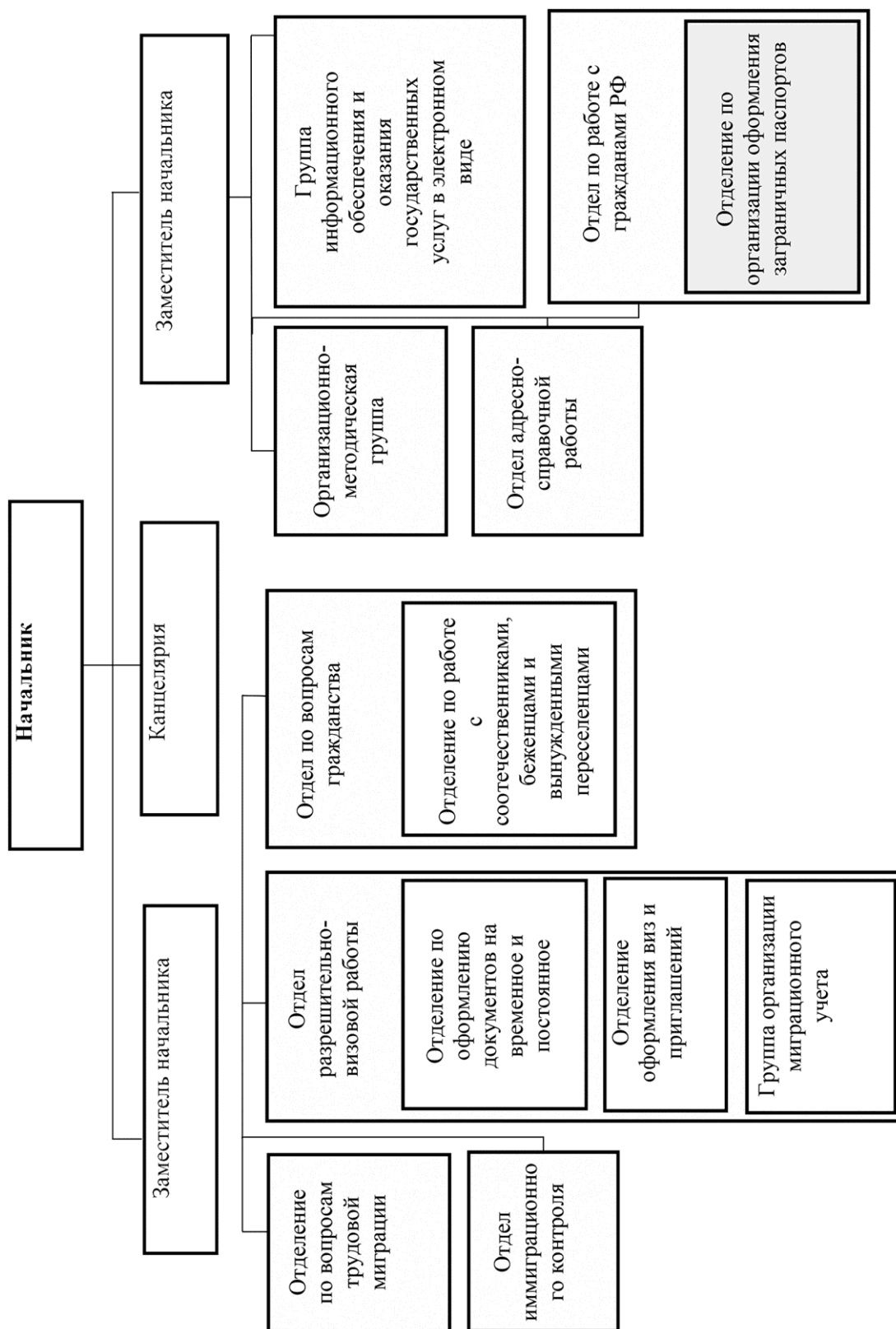
СРОК ВРЕМЕННОГО ПРЕБЫВАНИЯ СОКРАЩЕН

ОБЯЗАН ВЫЕХАТЬ ИЗ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ДО " __ "
_____ 20__ г.

(подпись сотрудника) (фамилия, инициалы)

" __ " _____ 20__ г.

Структура подразделения по вопросам миграции



ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
Глава 1. Миграция и миграционные процессы в РФ: сущность, виды и структура	
§ 1. Дискуссия о миграционном праве, его особенности.....	4
§ 2. Миграция как объект управления, ее виды	7
§ 3. Принципы государственного управления миграцией.....	11
Глава 2. Миграционная политика РФ: сущность, содержание и основные направления	
§ 1. Основные направления государственной миграционной политики. 13	
§ 2. Разграничение полномочий между государственными органами в регулировании миграционных отношений.....	23
Глава 3. Организация деятельности органов внутренних дел в сфере миграции	
§ 1. Министерство внутренних дел России как субъект реализации миграционной политики, его роль и перспективы деятельности	29
§ 2. Структура и основные направления деятельности подразделений органов внутренних дел по вопросам миграции.....	32
Глава 4. Паспортная система и регистрационный учет населения в РФ	
§ 1. Понятие, назначение паспортно-регистрационной системы. Виды паспортно-регистрационных режимов.....	41
§ 2. Регистрационный учет граждан РФ. Порядок регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства. Снятие граждан с регистрационного учета	46
§ 3. Порядок выдачи и замены паспорта гражданина Российской Федерации	55
Глава 5. Административно-правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства: структура и содержание	
§ 1. Понятие административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, его содержание и особенности	60
§ 2. Административно-правовой статус временно пребывающих в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства	65
§ 3. Понятие, задачи и основные элементы миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства.....	71
§ 4. Временное проживание иностранных граждан в Российской Федерации	76
§ 5. Постоянное проживание иностранных граждан в Российской Федерации	81

Глава 6. Административно-правовой статус беженцев, вынужденных переселенцев и соотечественников, проживающих за рубежом, в Российской Федерации

- § 1. Беженцы как субъекты миграционного процесса РФ 86
- § 2. Соотечественники за рубежом как субъекты миграционных правоотношений: теоретический и правовой аспект 100

Глава № 7. Правовое регулирование процесса трудовой миграции в Российской Федерации

- § 1. Трудовая миграция. Условия осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации..... 106
- § 2. Порядок выдачи разрешений на работу иностранным гражданам, прибывающим в Российскую Федерацию 113
- § 3. Особенности осуществления трудовой деятельности отдельными категориями иностранных граждан, обучающихся в Российской Федерации по очной форме..... 120
- § 4. Особенности осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами – высококвалифицированными специалистами 122

Глава 8. Информатизация миграционной системы России: источники миграционных сведений, автоматизированные системы

- § 1. Правовое регулирование информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России, источники миграционных сведений 125
- § 2. Автоматизированные системы управления миграционных процессов 127

Глава 9. Юридическая ответственность в миграционной сфере

- § 1. Административная ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации..... 131
- § 2. Административные правонарушения миграционного законодательства 139
- § 3. Особенности производства по делам об административных правонарушениях в сфере миграции..... 158
- § 4. Общая характеристика уголовной ответственности за организацию незаконной миграции 174

Глава 10. Административно-правовые меры борьбы с правонарушениями иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации

- § 1. Депортация и реадмиссия иностранных граждан и лиц без гражданства: основания и порядок применения 184
- § 2. Нежелательность пребывания (проживания) иностранного гражданина на территории Российской Федерации. Порядок принятия МВД России решения о нежелательности пребывания 188

§ 3. Организация федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции. Методика проведения территориальными органами внутренних дел комплексных проверочных мероприятий за соблюдением миграционного законодательства на территории России.....	194
Заключение	199
Список использованной литературы.....	200
Приложение 1	207
Приложение 2	209
Приложение 3	210
Приложение 4	211

Учебное издание

Полякова Наталья Викторовна
Антонова Лариса Борисовна

МИГРАЦИЯ И МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебное пособие

Редактор Е. В. Михалькова
Компьютерная верстка В. В. Павлов

Подписано в печать
Бумага офсетная. Формат 60x84 ¹/₁₆
Усл. печ. л. 12,32. Тираж 75 экз. Заказ № 221

Воронежский институт МВД России
394065 Воронеж, просп. Патриотов, 53

Типография Воронежского института МВД России
394065 Воронеж, просп. Патриотов, 53