

МВД России
Санкт-Петербургский университет

С. С. Лампадова

КОНТРОЛЬ И НАДЗОР В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

Монография

Санкт-Петербург
2024

УДК 342.9
ББК 67.401
Л21

Лампадова С. С.

Л21 Контроль и надзор в сфере миграции: монография / С. С. Лампадова. — СПб.: СПбУ МВД России, 2024. — 100 с.

ISBN 978-5-91837-959-2
EDN: GIOPZZ

Монография посвящена исследованию теоретико-правовых проблем контрольно-надзорной деятельности в сфере миграции в Российской Федерации. В ней обосновывается авторская концепция места контроля (надзора) в обеспечении миграционной безопасности российского государства. Формулируется главенствующая роль МВД России в ее обеспечении. Анализируются формы и методы работы отдельных подразделений полиции по осуществлению контроля (надзора) в сфере миграции. Раскрываются проблемные вопросы их взаимодействия. На основе анализа федерального и ведомственного законодательства, практики его применения выработан ряд предложений по совершенствованию правового регулирования в указанной сфере.

Предназначена для научно-педагогических работников, адъюнктов, слушателей, курсантов образовательных организаций системы МВД России, а также для использования в практической деятельности сотрудниками полиции.

УДК 342.9
ББК 67.401

Рецензенты:

Буняева К. В., кандидат юридических наук, доцент
(Белгородский юридический институт МВД России
имени И. Д. Путилина)

Репьев А. Г., доктор юридических наук, доцент
(Академия управления МВД России)

ISBN 978-5-91837-959-2

© Санкт-Петербургский университет
МВД России, 2024

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ, ПРИНЯТЫХ В МОНОГРАФИИ	6
РАЗДЕЛ 1. Стратегические детерминанты формирования и развития института контроля и надзора в сфере миграции в Российской Федерации	7
РАЗДЕЛ 2. Федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции	24
РАЗДЕЛ 3. Меры государственного принуждения, применяемые как результат контрольно-надзорной деятельности в сфере миграции	51
РАЗДЕЛ 4. Реформа контрольно-надзорной деятельности в сфере миграции	68
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	87
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	89

ВВЕДЕНИЕ

Складывающаяся сегодня в мире общественно-политическая обстановка во многом обусловлена миграционными процессами. Неблагополучная экономика, внутренние конфликты в отдельных регионах провоцируют множественные миграционные потоки, с которыми бывает не под силу справиться не только отдельным государствам, но и целым союзам. Приток мигрантов стихийно формируется под влиянием внутренних и внешних, подчас деструктивных, факторов и выбирая вектор движения впоследствии трудно поддается влиянию. При этом, решая собственные проблемы, мигранты подчас благополучную социальную среду трансформируют в непригодную для проживания коренного населения.

Одновременно с увеличением миграции возрастает ответственность государства и его правоохранительных органов за безопасность иностранных граждан.

На территории Российской Федерации миграционная ситуация в целом характеризуется как стабильная и управляемая. Вместе с тем отдельные социальные явления создают напряженную обстановку вокруг миграции. На повестке дня у правоохранительных органов по-прежнему стоит вопрос пресечения незаконной миграции.

Незаконная миграция как и ранее связана с такими видами преступной деятельности, как наркотрафик, незаконный оборот оружия, торговля людьми, незаконная трансплантация человеческих органов, контрабанда, сексуальная эксплуатация, порнография, нарушения в сфере экономической деятельности, налоговой политики и т.д. Однако, особую озабоченность вызывает ее срастание с зарубежными преступными сообществами, соновой задачей которых является экстремистская деятельность и терроризм. Жертвами пропаганды таких организаций становятся не только мигранты, но и российская молодежь.

По некоторым оценкам, число незаконных мигрантов в России может достигать 10 миллионов человек. Такое количество непрошенных гостей не может не влиять на ситуацию в стране. В результате незаконной миграции нарушается порядок управления миграционными процессами, демографическая ситуация в стране развивается стихийно, возникает социальная напряженность, стимулируется обострение националистических настроений, которые приводят к межнациональным конфликтам и т.д.

Таким образом, обеспечение эффективного контроля и надзора в сфере миграции, на сегодняшний день, является одним из наиболее важных направлений развития Российской Федерации.

Очевидно, что такие «прикладные» проблемы порождены, в первую очередь, недостаточной теоретической проработкой механизма реализации контроля и надзора в сфере миграции на территории Российской Федерации. Достаточно упомянуть тот факт, что ни нормативного, ни доктринального разграничения между государственным контролем и надзором применительно к миграции в настоящее время не проводится.

В монографии автором предпринимается попытка проанализировать проблемы контрольно-надзорной деятельности в сфере миграции и перспективы ее развития.

В рамках научного исследования обеспечивается раскрытие основ Государственной миграционной политики и миграционной системы России; национального законодательства, лежащего в основе обеспечения правопорядка и безопасности в сфере миграции.

В монографии учтены последние законодательные новеллы, в том числе Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральных законов «О полиции», «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», «О гражданстве Российской Федерации», «О правовом положении иностранных граждан», «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

Подробное изложение в содержании монографии форм и методов, используемых сотрудниками полиции позволит глубже понять особенности несения службы в территориальных органах МВД России.

Монография будет эффективна в учебно-воспитательном процессе при подготовке будущих сотрудников подразделений по вопросам миграции МВД России; в рамках профессиональной служебной подготовки, в практической деятельности подразделений, при разработке нормативных правовых актов и при проведении научных исследований указанной проблематики.

ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ, ПРИНЯТЫХ В МОНОГРАФИИ

ГУВМ МВД России — Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации

ГУОООП МВД России — Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации Министерства внутренних дел Российской Федерации

ТО МВД России — территориальный орган Министерства внутренних дел Российской Федерации

РАЗДЕЛ 1. Стратегические детерминанты формирования и развития института контроля и надзора в сфере миграции в Российской Федерации

В Российской Федерации равно как и в большинстве развитых стран на протяжении последних лет имеет место прагматичный подход к управлению миграционными процессами. При сохранении стремления к выполнению всех международных обязательств гуманитарного характера, в миграционной сфере на первый план выходят вопросы защиты национального рынка труда, обеспечения общественной безопасности и охраны общественного порядка. Государство, в целом позитивно воспринимая миграционные процессы, сосредотачивает усилия на создании действенных механизмов привлечения в страну образовательных и трудовых мигрантов (в первую очередь квалифицированных и высококвалифицированных), развитию туризма и механизмов приема в гражданство, рассматривая указанные виды миграции в качестве триггера экономического развития. Вместе с тем, количественные и качественные ожидания в отношении миграционных потоков зачастую очень далеки от действительности. Страна получает большее по сравнению с ожиданием количество мигрантов, расселяющихся по территории неравномерно и тем самым нарушая экономические процессы и социальную стабильность в регионе. Категории и социальные характеристики приезжих также не всегда позволяют эффективно интегрировать их в российский социум. Очевидна взаимосвязь миграционных процессов с транснациональной преступностью, экстремистской деятельностью и терроризмом¹.

Указанные факторы обуславливают необходимость рассматривать процессы управления миграцией как стратегическую задачу государства, решаемую через выстраивание концептуальных подходов к её достижению.

Базовым документом стратегического планирования, определяющим национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации, цели и задачи государственной политики в области обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу яв-

¹ См.: Воронов А. М. Публичное администрирование в сфере обеспечения общественной безопасности современной России: теоретические и правовые концепты : монография / А. М. Воронов, Р. Н. Лапидус. Москва : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2022. С. 17.

ляется Стратегия национальной безопасности Российской Федерации¹ (далее в тексте — Стратегия).

Указанный документ, в отличие о ранее действовавшего аналогичного документа, вводит понятие национальных интересов. При этом именно через национальные интересы обеспечиваются иные ценности, составляющие основу российской государственности. Так, под национальной безопасностью понимается «состояние защищенности национальных интересов Российской Федерации от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни, гражданский мир и согласие в стране, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, социально-экономическое развитие страны»².

В Стратегии упоминается изолированность России в решении важных вопросов коллективной безопасности, в том числе связанных с урегулированием конфликтов, борьбой с терроризмом, экстремизмом, наркобизнесом, организованной преступностью и др. указывается на деятельность недружественных стран, стремящихся использовать имеющиеся в Российской Федерации социально-экономические проблемы для разрушения ее внутреннего единства, инспирирования и радикализации протестного движения, поддержки маргинальных групп и раскола российского общества. Все более активно применяются не прямые методы, направленные на провоцирование долговременной нестабильности внутри Российской Федерации. Во всех этих угрозах в том числе усматривается деструктивный потенциал миграции, которая в своих негативных проявлениях может быть недобросовестной и незаконной.

В документе прослеживается дуализм влияния миграционных процессов на стабильность и развитие государства. При этом в достижении необходимого уровня таких стратегических национальных приоритетов как сбережение народа России и развитие человеческого капитала; государственная и общественная безопасность; экономическая безопасность; защита традиционных российских духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти; стратегическая стабильность и взаимовыгодное международное сотрудниче-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

² Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. Ст. 5.

ство усматривается как созидательный, так и деструктивный потенциал миграции.

Стабильная, плановая, организованная миграция (в том числе трудовая) способствует устойчивому социально-экономическому развитию страны, что является ее стратегическим национальным интересом. Вместе с тем, незаконная миграция, граничащая подчас с криминалом, создает прямую или косвенную возможность нанесения ущерба конституционным правам, свободам, достойному качеству и уровню жизни граждан, устойчивому развитию Российской Федерации, то есть является угрозой национальной безопасности¹. Негативные факторы, традиционно связываемые с миграционными процессами, получили прямое закрепление в Стратегии в качестве угроз государственной и общественной безопасности. Упоминается деструктивное влияние экстремистских проявлений. Широкое распространение получила деятельность международных террористических и экстремистских организаций, ставящих своей целью вовлечение российской молодежи в криминальную деятельность, направленную против собственного народа. Указывается на то обстоятельство, что негативные проявления миграции способствуют обострению межнациональных и межконфессиональных конфликтов. Законодатель полагает, что преодоление этих негативных факторов должно осуществляться за счет концентрации усилий всех субъектов на противодействии незаконной миграции, усилении контроля за миграционными потоками, социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов, а также предупреждении и нейтрализации социальных, межконфессиональных и межнациональных конфликтов, сепаратистских проявлений, предупреждении распространения религиозного радикализма, деструктивных религиозных течений, формирования этнических и религиозных анклавов, социальной и этнокультурной изолированности отдельных групп граждан².

Стратегия национальной безопасности, очерчивая границы национальных интересов в той или иной сфере, создает предпосылки

¹ Лампадова С. С., Сахарова Т. А. О стратегических приоритетах Российской Федерации в сфере миграции // Административно-правовое регулирование охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности: проблемы и пути их решения: Сборник трудов межвузовской научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 2019. С. 138–143.

² Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. Ст. 47.

для детальной проработки подходов к их обеспечению и и последующему концептуальному оформлению.

Так, национальные интересы Российской Федерации в сфере государственной и общественной безопасности, закрепленные в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, получили конкретизацию в Концепции общественной безопасности в Российской Федерации¹ (далее в тексте — Концепция общественной безопасности).

Главными источниками угроз общественной безопасности так или иначе связанными с миграцией названы: деятельность международных террористических организаций, экстремистская деятельность националистических, религиозных, этнических и иных организаций и структур, направленная на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутривнутриполитической и социальной ситуации в стране; увеличение в приграничных регионах количества преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров.

Кроме того, в качестве самостоятельных угроз общественной безопасности Концепция общественной безопасности выделяет, незаконную миграцию в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе из стран со сложной общественно-политической, экономической и санитарно-эпидемиологической обстановкой. При этом, отмечается, что незаконное пребывание в Российской Федерации иностранных граждан и осуществление ими трудовой деятельности на территории страны зачастую ухудшают социальную обстановку в местах их пребывания, создают условия для формирования террористических организаций, политического и религиозного экстремизма, национализма. Неблагоприятные тенденции наблюдаются и во внутренней миграции, основным вектором которой остаётся переселение мигрантов с востока страны в центр, в результате чего не только усиливается дисбаланс в распределении населения по территории Российской Федерации, но и растёт социальная напряжённость в обществе, способствующая возникновению ксенофобии, национальной, расовой и религиозной розни, а также увеличивается количество этнических организованных преступных групп.

Концептуально-правовое оформление национальных интересов Российской Федерации в сфере миграции осуществлено деклариро-

¹ Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом Российской Федерации 14.11.2013 № Пр-2685).

ванием целей и задач документами, определяющими стратегию государственно-правового регулирования миграционных процессов, которые являются конкретизацией и развитием норм государственной Стратегии национальной безопасности.

Концепция государственно-правового регулирования миграционной безопасности как система взглядов на миграцию позволила сформулировать основы государственного и правового проектирования миграционных процессов, которые играют роль целевых индикаторов при формировании норм и институтов миграционной безопасности. В настоящее время к таким программным документам можно отнести Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы¹ (далее в тексте — Концепция миграционной политики, Концепция).

В Концепции определяются цели, принципы, задачи, основные направления и механизмы формирования и реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.

Основное содержание Концепции базируется на Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законах, федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации, регулирующих деятельность в сфере миграции. Учитывая сферу регулирования, в основу Концепции были положены ряд документов стратегического, концептуального и планирующего характера. К ним, в первую очередь, следует отнести Стратегию национальной безопасности Российской Федерации, Стратегию противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года, Стратегию государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, Стратегию научно-технологического развития Российской Федерации, Стратегию государственной культурной политики на период до 2030 года, Стратегию социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года, Концепцию общественной безопасности в Российской Федерации, Концепцию демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, Концепцию демографической политики Дальнего Востока на период до 2025 года, прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации, Основы государственной политики

¹ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы (утв. Президентом Российской Федерации 31.10.2018 г. № 622).

по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей, указы Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

Принимая во внимание глобальный характер института миграции, следует отметить особую взаимосвязь Концепции с общепризнанными принципами и нормами международного права. Важную составляющую декларирования государственной миграционной политики образуют обязательства Российской Федерации, закрепленные в международных соглашениях в сфере миграции. В частности, указом Президента Российской Федерации от 12.05.2023 № 342 в Концепцию внесены изменения, отражающие предпринятые государством действия по защите жизни и здоровья жителей Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области, созданию условий для их приема и размещения на безопасных территориях.

Так, в Концепции отмечается, что современные тенденции в сфере миграции в Российской Федерации обусловлены в основном экономическими и социальными факторами. Будучи преемницей ранее действовавшего аналогичного документа¹, Концепция характеризует миграционную обстановку в стране, подводя своеобразные итоги предыдущему плановому периоду и формулируя цели и задачи последующего.

В Концепции отмечается, что за 2012–2017 годы удалось добиться положительных результатов в реализации миграционной политики государства. Так интенсивность внутренней миграции в Российской Федерации увеличилась на 10 процентов. Миграционный приток в Российскую Федерацию позволил компенсировать естественную убыль населения и стал источником дополнительных трудовых ресурсов для национальной экономики. Усовершенствованы инструменты правового регулирования в сфере миграции, включая меры ответственности за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации и меры противодействия незаконной миграции.

¹ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная Президентом Российской Федерации 08.06.2012 № Пр-1490 (отменена указом Президента Российской Федерации от 31.10.2018 № 622).

Наблюдается положительная динамика в управлении миграционными процессами на территории государства с помощью положительного сальдо так называемой «желательной» миграции. Так, за указанный период в гражданство Российской Федерации принято более 1 млн. человек, из них 525 тыс. человек — в рамках Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Суммарный миграционный прирост за этот период составил 1,6 млн. человек. Среднегодовая численность трудящихся-мигрантов составила около 3 млн. человек. 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.

Вместе с тем, отдельные качественные показатели результативности этой политики до сих пор не соответствуют ожиданиям. Так, среди иностранных граждан, привлекаемых российскими работодателями, значительную долю по-прежнему составляют низкоквалифицированные работники, востребованность которых определяется как меньшими по сравнению с использованием труда граждан Российской Федерации издержками, так и недостаточно высоким в отдельных отраслях экономики уровнем технологического развития и организации труда. Центрами миграционной привлекательности для иностранных граждан становятся в первую очередь крупные экономически развитые города европейской части России, а также приграничные территории Сибири и Дальнего Востока. Аналогичная диспропорция наблюдается и во внутренней миграции. Задекларированная в ранее действовавшей концепции цель — обеспечить внутренний миграционный приток населения в районы Сибири и Дальнего Востока не была достигнута. Тенденция к оттоку населения в Центральный, Северо-Западный, Юго-Западный регионы страны сохраняется на протяжении последнего десятилетия. Практически весь потенциал внутренней миграции приходится на экономически благоприятные регионы, такие как Москва и Санкт-Петербург, Краснодарский край. Все это свидетельствует о недостаточной степени управляемости миграционных процессов в России. Кроме того, социально-экономическая и политическая изоляция Российской Федерации

¹ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы. П. 7.

начиная с 2022 года стала катализатором для миграционного оттока российского населения за рубеж.

В современной Концепции отчетливо просматривается обеспокоенность государства вопросами безопасности: «за последние годы существенно возросла миграционная активность вблизи внешних границ Российской Федерации и в зоне ее интересов. Интенсивный миграционный поток из стран Ближнего Востока и Северной Африки в Европу, возникший в 2014–2015 годах, становится причиной негативных социально-экономических процессов в европейских государствах, а также способствует проникновению в эти государства членов криминальных, террористических и экстремистских структур. Такие негативные проявления могут стать угрозой как для Российской Федерации, так и для приграничных с ней государств»¹.

Опыт стран, проводящих активную миграционную политику, показывает, что миграционные процессы ускоряют социально-экономическое развитие и обеспечивают рост благосостояния населения. Для реализации положительного потенциала, заложенного в миграционных процессах, вся система управления ими в Российской Федерации должна постоянно обновляться в соответствии с долгосрочными задачами и перспективами.

Благодаря реализации Концепции, только за период 2019–2022 годов удалось достигнуть значительных результатов в реформировании института гражданства. Существенно упрощен механизм приобретения гражданства по признаку кровного родства иностранными гражданами, имеющими родителя — гражданина Российской Федерации, состоящими в браке с гражданами Российской Федерации и имеющими с ними общих детей. Аналогичные подходы транслированы на желающих стать гражданами российского государства высококвалифицированных специалистов и носителей русского языка. Для последних также упрощен порядок получения разрешений на временное проживание и видов на жительство. Усовершенствован механизм реализации Государственной программы содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом за счет расширения мер социальной поддержки и упрощения процедурных вопросов. Иностранные граждане постепенно наравне с гражданами Российской Федерации становятся полноправными пользователями федеральной

¹ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы. П. 10.

государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг» и др.

Несмотря на то, что в контексте работы Концепция рассматривается как документ, закладывающий основу для функционирования института контроля и надзора в сфере миграции, из содержания документа следует ее созидательный характер. Концепцией декларируется позитивное отношение государства к миграционным процессам.

Указанный подход обусловлен взаимозависимостью миграционных процессов с демографическими и экономическими процессами.

В силу специфических особенностей управления миграционными процессами, миграционная политика государства отстраивается в соответствии с:

— социальной политикой в целом и всеми ее составляющими. Миграционные процессы есть неотъемлемая часть социальной жизни общества. Они формируются под влиянием притягивающих социальных факторов, при этом трансформируя социальную действительность;

— демографической политикой. Являясь важной составляющей демографического процесса, миграционные процессы качественно влияют на демографическую ситуацию. Такое влияние может иметь как положительный, так и отрицательный вектор. При нормальном, управляемом миграционном процессе структура общества упорядочивается, приводя к балансу между трудоспособным и нетрудоспособным населением. Миграция населения способна также привести к существенным изменениям в половозрастной структуре населения отдельных регионов страны;

— геополитикой, т. к. выступает эффективным средством перераспределения населения внутри страны. В отдельные исторические периоды в Российской Федерации происходили переселения целых народов в целях освоения новых земель, удовлетворения политических амбиций правителей. В результате таких перемещений численность населения отдельных регионов, его национальный и конфессиональный состав претерпевал существенные изменения. При организации миграционных процессов на территории государства очень важно сохранить баланс национальных интересов и интересов мигрантов. Миграция на территории государства, ни в коем случае не должна нарушать этнический, конфессиональный, культурологический баланс, сложившийся на конкретной территории. Помимо невосполнимой утраты отдельных элементов культуры, в первую очередь это касается малочисленных народов, такой дисбаланс ведет

к социальной напряженности, ксенофобии и, как следствие, к возможным конфликтам;

— экономической политикой, а с точки зрения территориального перераспределения населения, с ее региональной составляющей. Социально-экономические миграционные процессы находятся в тесной связи с движением капиталов. По направлению миграционных потоков можно давать оценку состоянию экономики в отдельных регионах: «она (миграция) представляет собой один из лучших индикаторов социально-экономического благосостояния общества — это своего рода способ голосования населения ногами»¹.

Миграционная политика в Российской Федерации носит функционально обусловленный характер. В качестве основных ее функций можно назвать:

- регулирование миграционных потоков;
- преодоление негативных последствий, в том числе криминального характера, связанных с миграционными процессами;
- создание условий для реализации мигрантами прав, свобод и обязанностей;
- оптимизация миграции населения, в целях снижения уровня безработицы в одних регионах и восполнения дефицита трудовых ресурсов в других;
- поддержание рационального баланса населения в регионах;
- обеспечение баланса прав и законных интересов коренного населения, мигрантов и лиц, ищущих убежища на территории России.

Реализация обозначенных функций осуществляется через комплекс мер. Эти меры могут носить организационный, нормотворческий, регулятивный характер. Они могут быть унитарными либо распределенными по отдельным сферам правового регулирования.

Сегодня можно сформулировать некоторый перечень мер, реализация которых позволит достигнуть индикаторов эффективности государственной миграционной политики в соответствии с ее целями и задачами:

1. В политической и государственно-правовой сфере:

¹ Рыбаковский Л. Л. Практическая демография. М.: ЦСП, 2005. Официальный сайт Рыбаковского Л. Л. [Электронный ресурс] // URL: //http://rybakovsky.ru/uchebnik3.html

— выработка государственных мер раннего предупреждения конфликтов в регионах, связанных с притоком мигрантов, их обустройством и интеграцией в местную среду;

— достижение согласия между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении полномочий по вопросам регулирования миграционных процессов и допустимых инструментах реализации миграционной политики;

— принятие федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации для ликвидации имеющихся пробелов в сфере регламентирования миграционных процессов, свободы передвижения, выбора места жительства и пребывания граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, использования иностранной рабочей силы;

— разрешение противоречий между федеральными законами, нормативными правовыми актами Российской Федерации и законами, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, регулирующими миграционные процессы и смежные вопросы;

— согласование интересов российского государства и субъектов Российской Федерации при разработке и реализации миграционных программ и принятии оперативных мер, затрагивающих интересы мигрантов;

— защита и обеспечение законных прав и интересов мигрантов;

— снятие противоречий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в области миграционной политики путем согласительных процедур на основе Конституции Российской Федерации, конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, а также соответствующих договоров и соглашений между субъектами Российской Федерации.

2. В социально-экономической сфере:

— регулирование миграционных процессов с учетом социально-экономической ситуации в регионах, уделяя особое внимание ситуации на рынках труда, жилья, развитию социальной, культурно-бытовой и инженерной инфраструктуры;

— создание условий для приема и размещения мигрантов, их обустройства;

— учет миграционной нагрузки на отдельные регионы при формировании федерального бюджета и бюджетов субъектов;

— учет традиций хозяйствования и природопользования, экологической обстановки при регулировании миграционных потоков в регионах; рациональное использование трудового потенциала, опыта хозяйственной деятельности и квалификации мигрантов;

— разработка и реализация региональных и межрегиональных программ социально-экономического развития;

— развитие государственных систем коммуникации и информации в целях информирования потенциальных мигрантов о ситуации в регионах;

— содействие общественным организациям мигрантов.

3. В области внешней политики:

— выработка и осуществление на межгосударственном уровне механизмов решения проблем беженцев, лиц, ищущих убежище, и вынужденных переселенцев;

— сотрудничество государств бывших республик СССР в предотвращении и мирном разрешении этнополитических и региональных конфликтов; заключение межгосударственных договоров и соглашений Российской Федерации по регулированию межгосударственных миграций и обмену соответствующей информации с заинтересованными странами происхождения мигрантов, прибывающих в Россию;

— присоединение России к межгосударственным соглашениям о правах трудящихся — мигрантов;

— достижение межгосударственных и межправительственных договоренностей Российской Федерации (в первую очередь с сопредельными государствами) по упрощению приграничной торговли, облегчению культурных, бытовых и иных контактов;

— содействие реализации прав российских соотечественников, проживающих за рубежом на полноправное социально-политическое, экономическое и культурное развитие в странах проживания и обеспечение духовных и иных связей с Россией;

— реализация международных и двухсторонних соглашений о защите национальных меньшинств.

4. В духовной сфере:

— объективное информирование населения Российской Федерации о специфике психологии мигрантов (особенно вынужденных), мотивации и проблемах мигрантов, сложностях их адаптации;

— формирование и распространение идей духовного единства, дружбы народов, общественного и межнационального согласия, культивирование чувства российского и национального патриотизма;

— распространение знаний об истории и культуре народов России и стран нового зарубежья;

— учет национальных обычаев, традиций и обрядов мигрантов, принадлежащих к национальным меньшинствам.

Безусловно, все перечисленные меры не относятся к мерам контроля и надзора. При этом нельзя недооценивать их существенное положительное влияние на состояние миграционных процессов за счет снижения бюрократического давления на иностранных граждан и упрощения отдельных административных процедур на территории вселения.

При реализации мероприятий важное значение отводится основополагающим началам (принципам) на которых миграционная политика базируется.

В качестве первого в Концепции сформулирован принцип комплексности решения задач миграционной политики с учетом решения задач социально-экономического, культурного, демографического и иного развития Российской Федерации. Миграционная политика государства, о чем уже говорилось ранее, направлена на решение смежных задач. К которым можно отнести воспроизводство населения, развитие экономики страны, укрепление производственной инфраструктуры и др. В этой связи, миграционная политика может рассматриваться как вспомогательное средство для решения демографических и связанных с ними экономических проблем. Примечательно, что в качестве основного источника восполнения населения Российской Федерации и обеспечения национальной экономики трудовыми ресурсами Концепцией признается его естественное воспроизводство, а не приток мигрантов.

Второй принцип — приоритет интересов Российской Федерации и российских граждан, постоянно проживающих на ее территории. Данный принцип предполагает создание условий для максимально полного согласования интересов личности, общества и государства в ходе реализации миграционной политики. Действительно, интересы общества и государства не только не во всем совпадают, но и бывают диаметрально противоположными. Общество подчас предъявляет завышенные требования к государству. В свою очередь, государство не всегда успешно справляется с обязанностью выражать и защищать

интересы общества. Это может привести в тяжелых случаях к конфронтации между обществом и государством, что влечет за собой ослабление национальной безопасности. Примеры таких ситуаций можно наблюдать, когда государство неумело защищает национальный рынок труда, создавая предпосылки для безработицы среди собственных граждан. В этой связи приоритет интересов Российской Федерации и российских граждан, постоянно проживающих на ее территории, в качестве основополагающего начала реализации государственной миграционной политики, позволит гармонизировать отношения в обществе, избежать социальной напряженности.

Принципы координации деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере миграции, а также участия институтов гражданского общества в реализации миграционной политики при соблюдении принципа невмешательства в деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления предполагают взаимную ответственность органов государственной власти и местного самоуправления за состоянием миграционной безопасности на территории ведения. Ранее уже рассматривались меры, способные вывести взаимодействие между различными субъектами государственной миграционной политики на новый уровень и способствовать формированию комплексного подхода к ее реализации.

Важным положением принципов является то, что именно общественное мнение является одним из основных критериев официальной оценки деятельности органов власти в миграционной сфере.

При органах государственной власти образуются общественные советы, целью которых является согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций для решения наиболее важных вопросов миграции путем:

- 1) привлечения граждан и общественных объединений к реализации государственной политики в сфере миграции;

2) участия в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив общественных объединений и граждан по наиболее актуальным вопросам миграции;

3) проведения общественной экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам миграции;

4) обсуждения вопросов, касающихся миграционной политики государства, в средствах массовой информации;

5) осуществления общественного контроля за деятельностью субъектов миграционной политики.

При этом реализация государственной миграционной политики должна носить открытый характер. Информация о миграционных явлениях Российской Федерации является открытой для общества в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации, а также не нарушает прав граждан, общественных объединений и организаций.

Граждане, общественные объединения и организации имеют право в установленном законодательством Российской Федерации порядке получать достоверную информацию о состоянии миграционной безопасности и миграционной политики, а также получать информацию, непосредственно затрагивающую их права, за исключением информации, доступ к которой ограничен федеральным законодательством.

Субъекты государственной миграционной политики обязаны регулярно информировать государственные и муниципальные органы, граждан о своей деятельности через средства массовой информации, информационно-телекоммуникационную сеть Интернет, а также путем отчетов должностных лиц перед законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, представительными органами муниципальных образований и перед гражданами. Информирование осуществляется по официальным запросам редакций средств массовой информации, а также путем проведения пресс-конференций, рассылки справочных и статистических материалов и в иных формах.

По вопросам миграции могут учреждаться специализированные средства массовой информации.

К принципам государственной миграционной политики Российской Федерации Концепция также относит принципы учета многообразия региональных и этнокультурных укладов жизни населения Рос-

сийской Федерации; финансовой обеспеченности мер по реализации миграционной политики.

Большая часть перечисленных принципов имеет прямое отношение к реализации государственного контроля (надзора) в сфере миграции. В частности их влияние можно усмотреть в выстроенных векторах государственного управления в этой сфере, которые конкретизируются в планах мероприятий по реализации государственной миграционной политики, утверждаемых Правительством Российской Федерации.

Так, самостоятельную область деятельности субъектов реализации государственной миграционной политики образует совершенствование механизмов профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации и коррупционных нарушений в сфере миграции. Достижение поставленных целей в данной области планируется посредством:

- совершенствования правовой основы противодействия незаконной миграции (регулирование ответственности лиц за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации);

- совершенствования государственного контроля (надзора) в части, касающейся въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации, транзитного проезда через ее территорию, пребывания (проживания) иностранных граждан и осуществления ими трудовой деятельности на территории Российской Федерации;

- развития инфраструктуры государственной границы Российской Федерации;

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

- расширения использования современных биометрических технологий для идентификации личности;

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

- совершенствования порядка исполнения решений об административном выдворении иностранных граждан за пределы Российской Федерации и их депортации, а также порядка передачи ино-

странных граждан в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии;

— совершенствование административных процедур в сфере миграции;

— обеспечения возможности участия институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля за исполнением миграционного законодательства Российской Федерации;

— реализации 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;

— поддержания и развития государственных информационных систем;

— повышения эффективности профилактической, информационной и разъяснительной работы с гражданами, работодателями, заказчиками работ и услуг в целях предупреждения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации;

— совершенствования механизма миграционного контроля в целях решения задач по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации, в том числе по противодействию криминальным, террористическим и экстремистским структурам;

— создания условий, обеспечивающих возможность участия в гражданских и иных правоотношениях на территории Российской Федерации только лиц, законно находящихся на ее территории;

— противодействия формированию этнических (полиэтнических) анклавов.

Очевидно, что большая часть указанных мер относятся к контрольно-надзорной деятельности и их реализация возможна только посредством совершенствования этой самой деятельности.

РАЗДЕЛ 2. Федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции

Обеспечение эффективного контроля и надзора в сфере миграции, на сегодняшний день, является одним из приоритетных направлений внутренней политики.

В этих условиях очень важно выстроить на территории Российской Федерации эффективную систему контроля и надзора за миграцией, поскольку «...нам нужно глубоко, кардинально обновить подходы к миграционной политике... Прежде всего нужно обеспечить интересы и безопасность государства и общества, сберечь, сохранить межэтническое и межрелигиозное согласие, нашу культурную, языковую самобытность, всё то, что является силой России. Принцип, что приехать жить и трудиться в Россию могут только те, кто уважает наши традиции, язык, культуру, историю, — этот принцип должен быть решающим»¹. Таким образом, интересы национальной и общественной безопасности, гармоничного развития общества и личности в современных условиях требуют постоянного государственного присутствия и контроля в миграционной сфере.

Очевидно, что такие «прикладные» проблемы порождены, в первую очередь, недостаточной теоретической проработкой механизма реализации контроля и надзора в сфере миграции на территории Российской Федерации. Достаточно упомянуть тот факт, что ни нормативного, ни доктринального разграничения между государственным контролем и надзором применительно к миграции в настоящее время не проводится. Не давая определения контроля и надзора в сфере миграции, законодатель, тем не менее указывает на то, что «федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции 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»².

¹ Из доклада Президента Российской Федерации В. В. Путина 2 апреля 2024 г. на расширенном заседании Коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации // Официальный сайт Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://special.kremlin.ru/events/president/news/73770>

² Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Контроль за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства миграционного законодательства осуществляется в целях:

— обеспечения выполнения требований законодательства Российской Федерации в части соблюдения правил въезда на территорию Российской Федерации, пребывания (проживания) и осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации;

— выявления административных правонарушений и преступлений, посягающих на правила въезда на территорию Российской Федерации, пребывания (проживания) и осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации;

— привлечения лиц, виновных в совершении административных правонарушений в сфере миграции, к ответственности, установленной законодательством Российской Федерации;

— выявления и устранения причин и условий, способствующих совершению преступлений и административных правонарушений в сфере миграции;

— выявления фактов фиктивной постановки на учет иностранных граждан или лиц без гражданства по месту пребывания, а также фиктивной регистрации иностранных граждан или лиц без гражданства по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации.

В целях полноты и эффективности осуществления миграционного контроля российским правом дифференцированы полномочия органов исполнительной власти в указанной сфере по кругу подконтрольных лиц и формам контроля.

Статьей 30 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» определено, что контроль за соблюдением правил пребывания и проживания иностранных граждан, имеющих дипломатические, консульские и служебные паспорта, либо пользующихся дипломатическими привилегиями и суверенитетом осуществляется Министерством иностранных дел Российской Федерации.

Среди таких лиц: главы дипломатических представительств и главы консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, сотрудники дипломатических представительств и работники консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, а также члены семей и гости указанных лиц; въехавшие в Российскую Федерацию с рабочим визитом и имеющие дипломатические или служебные паспорта должностные лица министерств иностранных дел иностранных государств и члены их семей;

въехавшие в Российскую Федерацию с рабочим визитом и пользующиеся в соответствии с международным договором Российской Федерации дипломатическими привилегиями и иммунитетами должностные лица международных организаций, должностные лица и т. д.

Контроль за соблюдением остальными иностранными гражданами и лицами без гражданства правил пребывания в Российской Федерации в той или иной мере осуществляет широкий круг субъектов, наделенных функциями государственного управления. Основным органом, осуществляющим контроль за проживанием, временным пребыванием в Российской Федерации и транзитным передвижением в пределах Российской Федерации иностранных граждан является МВД России и его территориальные органы.

Содержание деятельности территориальных органов МВД России по контролю за пребыванием в России иностранцев вытекает из социальной роли МВД России в системе государственных органов, основными задачами которого являются: разработка и принятие мер по защите прав и свобод человека и гражданина, обеспечение общественного порядка и общественной безопасности; организация и осуществление мер по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, выявление, раскрытие и расследование преступлений и др.¹

МВД России как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий управление в сфере внутренних дел, призвано обеспечивать совместно с другими государственными органами и общественными объединениями безопасность, охранять общественный порядок, права и свободы граждан, предприятий, учреждений и организаций от противоправных посягательств, а также решать иные вопросы в сфере внутренних дел в пределах предоставленной Министерству компетенции. Оно несет ответственность за состояние деятельности органов внутренних дел Российской Федерации по выполнению возложенных на них законодательством задач и функций.

МВД России занималось проблемами миграционного контроля всегда, особенно в плане противодействия незаконной миграции. По мнению руководства МВД России, позиция ведомства в отношении противоправного поведения приезжих принципиальная: «Они обяза-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации». Ст. 3.

ны чётко знать, что в России надо соблюдать законы, учитывать наши культурные и нравственные ценности»¹.

Компетенция МВД России в установленной сфере деятельности распространяется на решение следующих основных задач:

1. Разработка общей стратегии государственной политики.
2. Совершенствование нормативно-правового регулирования.
3. Обеспечение в пределах своих полномочий защиты прав и свобод человека и гражданина.
4. Организация в пределах своих полномочий предупреждения, выявления, пресечения, раскрытия и расследования преступлений, а также предупреждения и пресечения административных правонарушений.
5. Обеспечение охраны общественного порядка.

Деятельность МВД России по реализации государственной функции регулирования миграционных процессов в части контроля (надзора) в установленной сфере характеризуется специфическими признаками, подтверждающими необходимость выстраивания самостоятельной системы управления:

1. Государственно-властный характер. Органы, реализующие государственную миграционную политику, осуществляют свои полномочия от имени государства. Они правомочны осуществлять контроль (надзор) за соблюдением миграционного законодательства, давать юридическую оценку действиям и поступкам людей, выявлять правонарушения и реагировать на них в установленном законом порядке, а также давать в пределах своей компетенции обязательные для исполнения предписания и предъявлять требования, применять в целях, на основании и в порядке меры принуждения, установленные законом.

2. Подзаконность. Право на свободу передвижения и выбор места пребывания и жительства в Российской Федерации гарантируется каждому, кто законно находится на ее территории². Конституционный статус данного права предполагает, что любые ограничения

¹ Из доклада Министра внутренних дел Российской Федерации генерала полиции Российской Федерации В.А. Колокольцева 2 апреля 2024 г. на расширенном заседании Коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации // Официальный сайт Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://special.kremlin.ru/events/president/news/73770>

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.). Ст. 27. Официальный сайт Конституции Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: <http://constitution.kremlin.ru/>

и условия реализации данного права могут устанавливаться лишь законодательным путем, а деятельность государственных органов в данной сфере осуществляется на основе и во исполнение законов и других правовых актов и строится в строгом соответствии с целями и в пределах, определенных законом, а также на основе использования соответствующих законных средств. В ходе этой деятельности недопустимы неправомерные действия представителей государственной власти или противопоставление законности целесообразности.

3. Социально-преобразующий характер¹. Миграционные потоки формируются под воздействием социальных, экономических, демографических, политических и правовых явлений. Задача системы управления миграцией состоит в их преобразовании в интересах достижения социально значимых целей государства, снижении негативных последствий миграции и преодолении социальной напряженности.

4. Организующий характер. Миграционная деятельность государства организационно обеспечена, в процесс ее осуществления вовлечен значительный механизм государства. Практически все ветви власти наделены определенными полномочиями в сфере управления миграцией. Одновременно, в целях координации усилий всех субъектов миграционной политики, в государстве создается специальный государственный орган, функционирующий на основе самостоятельных организационных начал.

К характерным чертам деятельности по управлению миграцией можно также отнести ее подотчетность и подконтрольность; регулятивный и охранительный характер.

Функции головного подразделения Министерства внутренних дел Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции возложены на Главное управление по вопросам миграции.

В соответствии с Положением о Главном управлении по вопросам миграции МВД России, оно организует и координирует федеральный государственный контроль (надзор) за проживанием и пребыванием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации; за соблюдением правил привлечения работодателями и заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российской Федерации и использования их труда, за осуществлением трудовой

¹ Леонидова Т. И. Содержание миграционной функции государства: теоретические аспекты // Представительная власть. 2007. № 2 (75). Официальный сайт [Электронный ресурс] //URL: <http://www.pvlast.ru/archive/index.374.php>

деятельности иностранных работников. На него же возложены полномочия по организации и координации контроля за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства, должностными лицами, юридическими лицами, иными органами и организациями правил миграционного учета.

На подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России на региональном уровне возложены функции по непосредственному осуществлению федерального государственного надзора (контроля) за соблюдением:

- иностранными гражданами и лицами без гражданства, должностными лицами, юридическими лицами, иными органами и организациями правил миграционного учета;

- иммиграционных правил иностранными гражданами и лицами без гражданства;

- правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда;

- правил трудовой деятельности иностранными работниками на территории Российской Федерации;

- иностранными гражданами и лицами без гражданства сроков пребывания (проживания), передвижения или порядка выбора места пребывания (жительства) на территории Российской Федерации.

Контрольно-надзорные полномочия являются одними из основных для подразделений по вопросам миграции, образуют важнейшее направление их деятельности и реализуются на основе принципов приоритета прав и свобод человека и гражданина, законности, гласности при безусловном соблюдении государственной и иной охраняемой законом тайны, независимости и самостоятельности в реализации собственных полномочий, а также в выработке форм и методов осуществления мероприятий по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, сотрудничества с иными заинтересованными органами государственной власти и органами местного самоуправления в установленной сфере деятельности.

В целях организации этой деятельности издан приказ МВД России от 28 июня 2022 г. № 468 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции».

Нормативным актом определено, что предметом контроля является соответствие деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, у которых возникают обязанности, связанные с привлечением иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности на территории Российской Федерации, обеспечением соблюдения приглашенным иностранным гражданином порядка пребывания (проживания) в Российской Федерации, осуществлением миграционного учета, требованиям в сфере миграции, установленным законодательством Российской Федерации.

Целью такого контроля является обеспечения выполнения обязательных требований к привлечению иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности на территории Российской Федерации, обеспечению соблюдения приглашенным иностранным гражданином порядка пребывания (проживания) в Российской Федерации, осуществлению миграционного учета, требований в сфере миграции.

При осуществлении контроля участники правоотношений наделяются соответствующими полномочиями, выражающимися в совокупности прав и обязанностей.

Так, сотрудники территориальных органов внутренних дел при осуществлении контроля имеют право:

- осуществлять государственный контроль (надзор) путем проведения внеплановых документарных или выездных проверок;

- беспрепятственно при предъявлении служебного удостоверения и заверенной копии распоряжения руководителя органа государственного контроля (надзора) о проведении внеплановой проверки посещать и обследовать используемые юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем территории, здания, помещения, сооружения и иные подобные объекты, а также осматривать территории в целях установления факта нахождения иностранных граждан на территории проверяемого объекта (при проведении выездной проверки);

- запрашивать и получать на основании мотивированного письменного запроса от юридического лица, индивидуального предпринимателя информацию и документы, необходимые в ходе проведения проверки;

- проверять соблюдение требований миграционного законодательства Российской Федерации;

- выносить предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований;

— выдавать предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований;

— вносить представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения;

— составлять протоколы об административных правонарушениях, связанных с нарушениями обязательных требований, и принимать меры по предотвращению таких нарушений;

— направлять в уполномоченные органы материалы, связанные с нарушениями миграционного законодательства, для решения вопросов о возбуждении уголовных дел по признакам преступлений и т.д.

Административным регламентом установлено, что при исполнении государственной функции контролеры обязаны:

— своевременно и в полной мере исполнять предоставленные в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочия по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений обязательных требований;

— фиксировать в установленном порядке выявленные факты нарушения миграционного законодательства Российской Федерации;

— соблюдать законодательство Российской Федерации, права и законные интересы юридического лица, индивидуального предпринимателя, проверка которых проводится;

— проводить проверку на основании распоряжения о ее проведении в соответствии с ее назначением и только во время исполнения служебных (должностных) обязанностей, выездную проверку — только при предъявлении служебных удостоверений, копии распоряжения о проверке;

— не препятствовать руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю присутствовать при проведении проверки и давать разъяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки;

— предоставлять руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю, присутствующим при проведении проверки, информацию и документы, относящиеся к предмету проверки;

— знакомить руководителя, иное должностное лицо или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя с результата-

ми проверки, с документами и (или) информацией, полученными в рамках межведомственного информационного взаимодействия;

— не допускать необоснованное ограничение прав и законных интересов граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц;

— доказывать обоснованность своих действий при их обжаловании юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

— соблюдать сроки проведения проверки;

— уведомлять о каждом случае обращения к ним каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционного правонарушения;

— принимать меры по осуществлению контроля за устранением выявленных нарушений, их предупреждению, предотвращению возможного причинения вреда жизни, здоровью граждан, обеспечению безопасности государства, а также меры по привлечению лиц, допустивших выявленные нарушения, к ответственности и т.д.

— Лица, в отношении которых осуществляются мероприятия по контролю, также наделены совокупностью прав и обязанностей. Они имеют право:

— получать от органа государственного контроля (надзора), его должностных лиц информацию, которая относится к предмету проверки;

— знакомиться с документами и (или) информацией, полученными органами государственного контроля (надзора) в рамках межведомственного информационного взаимодействия от иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, в распоряжении которых находятся эти документы и (или) информация;

— представлять по собственной инициативе в орган государственного контроля (надзора) документы и (или) информацию, которая находится в распоряжении иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций;

— знакомиться с результатами проверки и указывать в акте проверки о своем ознакомлении с результатами проверки, согласии или несогласии с ними, а также с отдельными действиями должностных лиц, проводящих проверку;

— обжаловать действия (бездействие) должностных лиц, повлекшие за собой нарушение прав юридического лица, индивидуального предпринимателя при проведении проверки, в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации;

— привлекать Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей либо уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации к участию в проверке.

При этом, лица, в отношении которых осуществляются мероприятия по контролю, обязаны:

— юридические лица — обеспечить присутствие руководителей, иных должностных лиц или уполномоченных представителей юридических лиц;

— индивидуальные предприниматели — присутствовать или обеспечить присутствие уполномоченных представителей, ответственных за организацию и проведение мероприятий по выполнению обязательных требований;

— не препятствовать осуществлению государственного контроля (надзора), не уклоняться от осуществления мероприятий по осуществлению государственного контроля (надзора), исполнять в установленный срок предписания и представления органа государственного контроля (надзора);

— представлять должностным лицам органа государственного контроля (надзора) документы и (или) информацию, которые относятся к предмету проверки.

В ходе контроля устанавливаются факты надлежащего исполнения либо неисполнения законодательства Российской Федерации в сфере миграции. Такой контроль осуществляется в рамках выполнения обязанностей полиции, а также при предоставлении государственных услуг в сфере миграции. Контроль в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, у которых возникают обязанности, связанные с привлечением иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности на территории Российской Федерации, обеспечением соблюдения приглашенным иностранным гражданином порядка пребывания (проживания) в Российской Федерации, осуществлением миграционного учета, организуется посредством внеплановых проверок.

Проверкой является совокупность действий должностных лиц подразделений системы органов внутренних дел Российской Федерации, связанных с контролем за исполнением требований миграционного законодательства Российской Федерации проверяемым объектом в связи с нахождением иностранного гражданина на территории Российской Федерации, осуществлением необходимых исследований, экспертиз, оформлением результатов проверки и принятием мер по результатам проверки.

Проверки могут быть выездные и документарные.

Основаниями для принятия решения о проведении проверки являются:

1. Истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем выданного органом государственного контроля (надзора) предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований.

2. Поступление в орган государственного контроля (надзора) обращений и заявлений граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, профессиональных союзов, из средств массовой информации о фактах нарушений юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований.

3. Выявление факта возможного нарушения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем обязательных требований в результате проводимого органом государственного контроля (надзора) мониторинга соблюдения таких требований в ходе осуществления миграционного учета иностранных граждан, оформления иностранным гражданам документов на право временного или постоянного проживания, временного пребывания в Российской Федерации, въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации, документов на право осуществления трудовой деятельности в Российской Федерации, приема уведомлений, а также по результатам проверки и анализа сведений об иностранных гражданах, содержащихся в Государственной информационной системе миграционного учета либо в поступающих в орган государственного контроля (надзора) документах и (или) сведениях.

4. Наличие распоряжения о проверке, изданного в соответствии с поручением Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации либо на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за

исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

Кроме того, обязанность осуществлять контроль за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства порядка временного или постоянного проживания, временного пребывания в Российской Федерации, въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации, транзитного проезда через территорию Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников возложена в общем виде на полицию в целом. Это закреплено в п. 33 ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

Формы и методы контроля зависят от поставленных целей. Это могут быть:

- внеплановые документарные проверки;
- внеплановые выездные проверки.

В соответствии с подзаконным нормативным актом, срок осуществления государственного контроля (надзора) при проведении внеплановой документарной проверки не может превышать 20 рабочих дней, а при проведении внеплановой выездной проверки — 7 рабочих дней.

В случае обращения и заявления граждан (в том числе иностранных граждан, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц), поступления информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, профессиональных союзов или из средств массовой информации о фактах нарушения положений миграционного законодательства Российской Федерации, поступивших в территориальный орган МВД России должностным лицом в связи с поступившей информацией проводится предварительная проверка фактов предполагаемого нарушения с использованием имеющихся в распоряжении учетов и баз данных МВД России, а также устанавливаются реквизиты организации, возможно допустившей нарушения, сведения о ее законном представителе, месте нахождения, иная значимая информация, в том числе, с использованием ЕГРЮЛ¹.

По результатам предварительно проведенных мероприятий руководителю территориального органа МВД России рапортом докладываются обстоятельства поступившей информации, с указанием максимально полных сведений об организации, с обоснованием про-

¹ Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Ст. 11. П.3.

ведения документарной проверки, предметом которой являются сведения, содержащиеся в документах юридического лица, устанавливающие его организационно-правовую форму, права и обязанности, а также документы, используемые при осуществлении его деятельности и связанные с исполнением им обязательных требований положений миграционного законодательства Российской Федерации¹ или выездной проверки, предметом которой в свою очередь являются содержащиеся в документах юридического лица, индивидуального предпринимателя сведения, а также соответствие их работников, состояние используемых указанными лицами при осуществлении деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств, производимые и реализуемые юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем товары (выполняемая работа, предоставляемые услуги) и принимаемые ими меры по исполнению обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами. Руководителем (заместителем руководителя) территориального органа МВД России принимается решение о проведении документарной либо выездной проверки путем издания распоряжения о проведении проверки².

Исходя из смысла закона³ при проведении контрольных мероприятий предпочтение должно отдаваться именно документарным проверкам. Их влияние на деятельность проверяемых объектов минимально, что позволяет контролируемым лицам сохранять темпы основных производственных и бизнес процессов.

Документарная проверка проводится по месту нахождения подразделения по вопросам миграции территориального органа МВД России без выезда на проверяемый объект. Выездная проверка проводится по месту нахождения юридического лица, месту осуществления деятельности индивидуального предпринимателя и (или) по месту фактического осуществления их деятельности.

После издания распоряжения о проведении документарной проверки в адрес объекта проверки (проверяемому лицу) заказным письмом с уведомлением о вручении направляется копия распоряжения о проведении проверки и запроса о предоставлении документов и информации.

¹ Там же. Ст. 11. П. 1.

² Там же. Ст. 14. Пп. 1-2.

³ Там же.

Нормативным правовым актом установлен исчерпывающий перечень документов, которые вправе истребовать от проверяемых лиц должностные лица, осуществляющие проверку:

— документ, удостоверяющий личность руководителя иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя (паспорт гражданина Российской Федерации либо временное удостоверение личности гражданина Российской Федерации; паспорт иностранного гражданина либо иной документ, признаваемый в Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина; документ, удостоверяющий личность лица без гражданства; разрешение на временное проживание; вид на жительство; временное удостоверение личности лица без гражданства в Российской Федерации либо иной документ, признаваемый в Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность лица без гражданства; удостоверение, подтверждающее признание физического лица беженцем, или свидетельство о предоставлении временного убежища);

— документы, подтверждающие полномочия должностного лица или индивидуального предпринимателя проверяемой организации;

— трудовые договоры или гражданско-правовые договоры на выполнение работ (оказание услуг) для всех трудоустроенных иностранных граждан;

— договор (полис) медицинского страхования на каждого иностранного работника либо договор, заключенный работодателем или заказчиком работ (услуг) с медицинской организацией, на получение первичной медико-санитарной помощи и специализированной помощи на неограниченный круг работников;

— документы или информация о принятии мер по обеспечению соблюдения приглашенным иностранным гражданином порядка пребывания (проживания) в Российской Федерации (о предоставлении иностранному гражданину своих доступных контактных данных для поддержания связи путем направления таких данных любым доступным способом; о реализации гарантий материального, медицинского, жилищного обеспечения иностранного гражданина; об оказании содействия иностранному гражданину в реализации заявленной им цели въезда в Российскую Федерацию).

Истребование каких-либо других документов от проверяемых лиц запрещено. Сведения, находящиеся в распоряжении федеральных

или региональных органов власти запрашиваются проверяющим должностным лицом самостоятельно посредством направления межведомственных запросов.

При необходимости запросы о предоставлении дополнительных документов и информации, связанных с деятельностью объекта проверки (проверяемых лиц) могут быть направлены в адрес иных организаций и органов власти. При предоставлении запрошенных документов лицом, проводящим проверку, проводится анализ полученных документов и информации.

В течение десяти рабочих дней со дня получения мотивированного запроса юридическое лицо, индивидуальный предприниматель обязаны направить в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля указанные в запросе документы. В случае непредставления или несвоевременного представления документов или информации об иностранных гражданах или лицах без гражданства, в отношении которых осуществляется иммиграционный контроль, организация привлекается в установленном порядке к административной ответственности в соответствии с частью 2 статьи 18.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Выездная проверка как правило проводится в случаях, когда в ходе документарной проверки не удалось либо невозможно оценить соответствие деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя обязательным требованиям и начинается с предъявления служебного удостоверения должностными лицами, включенными в распоряжение о проведении проверки, обязательного ознакомления руководителя или иного должностного лица юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя с распоряжением о назначении выездной проверки и с полномочиями лиц, проводящих выездную проверку.

По результатам проверки составляется акт в двух экземплярах. О непредставлении или несвоевременном представлении документов, необходимых для осуществления документарной проверки, в акте проверки делается соответствующая запись. С актом проверки ознакомливается проверяемое лицо, представитель проверяемого лица.

В акте проверки указываются:

- дата, время и место составления акта проверки;
- наименование органа государственного контроля (надзора);
- дата и номер распоряжения о проведении проверки;

— фамилии, имена, отчества и должности должностных лиц, проводивших проверку;

— наименование объекта проверки, наименование;

— дата, время, продолжительность и место проведения проверки;

— сведения о результатах проверки, в том числе о выявленных нарушениях миграционного законодательства Российской Федерации, об их характере и о лицах, допустивших указанные нарушения, в случае, если по выявленным административным правонарушениям на момент окончания проверки приняты решения, кем и когда данные решения вынесены, а также информация о направленных в органы внутренних дел Российской Федерации материалах, содержащих признаки составов преступлений;

— сведения об ознакомлении или отказе в ознакомлении с актом проверки, руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, присутствовавших при проведении проверки, о наличии их подписей или об отказе от совершения подписи, а также сведения о внесении в журнал учета проверок записи о проведенной проверке либо о невозможности внесения такой записи в связи с отсутствием указанного журнала;

— подписи должностных лиц, проводивших проверку.

Первый экземпляр акта направляется с уведомлением о вручении проверяемому лицу, представителю проверяемого лица, второй — приобщается к материалам проверки.

Результаты проверки докладываются рапортом руководителю (заместителю руководителя) территориального органа МВД России.

Если в ходе проверки выявляются обстоятельства, свидетельствующие о наличии признаков состава правонарушения, иницируются процедуры привлечения виновных лиц к ответственности.

КоАП Российской Федерации предусматривает следующие стадии производства по делам об административных правонарушениях:

1. При выявлении признаков, свидетельствующих о наличии события правонарушения, должностное лицо возбуждает дело об административном правонарушении.

Поводами к возбуждению дела об административном правонарушении являются (статья 28.1.КоАП Российской Федерации):

— непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных пра-

вонарушениях¹, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения (например, должностное лицо выявляет факт нарушения сроков подачи уведомления об исполнении обязательств по выплате заработной платы (вознаграждения) иностранным гражданам (лицам без гражданства) - высококвалифицированным специалистами непосредственно в момент обращения работодателя с таким уведомлением в территориальный орган);

— 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 (так от органов местного самоуправления могут поступить материалы ставшие результатом проведенных совместно с органами санитарно-эпидемиологического контроля или Роспотребнадзора мероприятий, в ходе которых были установлены в том числе факты осуществления трудовой деятельности иностранным гражданином-высококвалифицированным специалистом вне территории указанного в разрешении субъекта Российской Федерации);

— сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

Для процессуальной перспективы важно соблюсти порядок и сроки производства по делу об административном правонарушении. Для правильного исчисления сроков принципиальное значение имеет момент начала производства. Дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента составления первого протокола (протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, протокола об административном правонарушении) или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении или вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования.

¹ В статье 28.3 КоАП Российской Федерации закреплён перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях. Приказ МВД России от 30.08.2017 № 685 конкретизировал категории сотрудников ОВД (полиции), уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях.

Наибольший процент возбуждений дел об административных правонарушениях в сфере миграции связан с составлением именно протокола об административном правонарушении. Протокол об административном правонарушении должен быть составлен¹:

— немедленно после выявления факта административного правонарушения;

— в течение 2 суток с момента выявления административного правонарушения, если требуется дополнительное выяснение обстоятельств либо данных о физическом или юридическом лице (например, физическое лицо не имеет при себе документов, удостоверяющих личность; юридическим лицом не представлены документы, подтверждающие факт государственной регистрации и т.д.);

— после проведения административного расследования в соответствии со ст. 28.7 КоАП Российской Федерации по отдельным видам административных правонарушений, когда необходимо провести экспертизу или иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат.

2. С момента получения начальником территориального органа МВД России, его заместителями или другими должностными лицами дела об административном правонарушении от сотрудника, возбудившего дело, начинается вторая стадия — рассмотрение дела и вынесение по нему постановления.

Дело должно быть рассмотрено начальником территориального органа МВД России в пятнадцатидневный срок. В большинстве случаев этого времени оказывается достаточно для установления всех фактических обстоятельств. При этом, для правильного рассмотрения выясняются следующие вопросы:

— относится ли к его компетенции рассмотрение данного дела об административном правонарушении (юрисдикции определяется в соответствии со ст. 23.3 КоАП Российской Федерации²);

¹ Ст. 28.5 КоАП Российской Федерации.

² Нормой права определено, что рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 18.10, 18.15, 18.17 КоАП Российской Федерации в органах внутренних дел уполномочены: начальники территориальных управлений (отделов) внутренних дел и приравненных к ним органов внутренних дел, их заместители, заместители начальников полиции (по охране общественного порядка), начальники территориальных отделов (отделений, пунктов) полиции, их заместители; руководитель подразделения центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации по вопросам

— имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения дела именно этим должностным лицом (не является ли он родственником лица, участвующего в производстве; лично, прямо или косвенно не заинтересован в разрешении дела);

— правильно ли составлены протокол (в протоколе об административном правонарушении указываются 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 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) и иные материалы дела. В случае выявления неточностей или фактических ошибок, в протокол об административном правонарушении должны быть внесены исправления и дополнения либо составлен новый протокол¹. Если протокол на данной стадии производства подвергся изменениям (доработке) или был составлен новый протокол, возникает обязанность должностного лица известить лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, о внесении изменений в протокол, ознакомить его с соответствующими изменениями и вручить копию протокола с внесенными изменениями. Важно сделать это на стадии подготовки дела к рассмотрению, поскольку на стадии рассмотрения дела по существу данная процедура законом не предусмотрена. Несоблюдение данной процедуры является существенным нарушением² процессуальных

миграции, его заместители; руководители структурных подразделений по вопросам миграции территориальных органов, их заместители.

¹ Иногда должностными лицами ошибочно выносятся определения об исправлении описки в порядке, предусмотренном статьей 29.12.1 КоАП Российской Федерации. Вместе с тем, следует иметь в виду, что данный порядок распространяется на исправление описок, опечаток и арифметических ошибок, допущенных в постановлении, решении, определении, состоявшихся по делу об административном правонарушении.

² Другими существенными недостатками протокола является отсутствие данных, прямо перечисленных в части 2 статьи 28.2 КоАП Российской Федерации, и иных сведений в зависимости от их значимости для данного конкретного дела

требований КоАП Российской Федерации влекущим нарушение права лица на защиту и как следствие прекращение производства по делу или отмену уже принятого решения;

— имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу (к таковым относятся отсутствие события правонарушения; отсутствие состава административного правонарушения; издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания и др.)¹;

— достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу;

— имеются ли ходатайства и отводы, то есть самоотвод и отвод должностного лица.

По общему правилу, дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения (или по ходатайству правонарушителя - по месту его жительства). Если по делу проводилось административное расследование, то его рассмотрение осуществляется по месту нахождения территориального органа, проводившего административное расследование.

Вопрос возникает при привлечении к ответственности юридического лица: что считать местом совершения административного правонарушения² (место нахождения организации, привлекаемой к ответственности или место нахождения производственного объекта данной организации, на котором трудятся иностранные граждане, не

об административном правонарушении (например, 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 переводчика при составлении протокола и т.п.) (Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». П. 4).

¹ Ст. 24.5 КоАП Российской Федерации.

² Местом совершения административного правонарушения является место совершения противоправного действия независимо от места наступления его последствий, а если такое деяние носит длящийся характер — место окончания противоправной деятельности, ее пресечения. При определении территориальной подсудности дела по жалобам на постановления по делам об административных правонарушениях, вынесенные должностными лицами, следует исходить из территории, на которую распространяется юрисдикция должностных лиц, а не из места расположения органа, от имени которого составлен протокол (Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5. подп. «з» п. 3 и п. 30).

имеющие разрешения на работу). Как было уже сказано, местом рассмотрения дела об административном правонарушении является место его совершения (ч. 1 ст. 29.5 КоАП Российской Федерации). Исключение из общего правила, составляет случай, что рассмотрения дела об административном правонарушении, по которому было проведено административное расследование. Оно рассматривается по месту нахождения органа, его проводившего.

По результатам рассмотрения дела может быть вынесено постановление:

- о назначении административного наказания;
- о прекращении производства по делу.

3. Третьей стадией является пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях в связи с обжалованием или опротестованием постановления.

Жалоба на постановление по делу может быть подана судье, в орган, должностному лицу, которыми вынесено постановление по делу. Обжаловать решение по делу лицо может в течение 10 дней со дня вручения или получения копии постановления. Если жалоба на постановление поступила непосредственно должностному лицу рассматривавшему дело об административном правонарушении, то оно в течение трех суток со дня поступления жалобы должно направить ее со всеми материалами в вышестоящий суд, территориальный орган или должностному лицу. Однако, жалоба может быть подана и непосредственно в вышестоящий суд, орган, должностному лицу. При поступлении жалобы вышестоящее должностное лицо ОВД обязано рассмотреть ее в течение 10 дней со дня ее поступления.

4. Завершающей стадией является исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях.

Постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу (статья 31.1 КоАП Российской Федерации):

- после истечения срока, установленного для обжалования постановления, если оно не было обжаловано или опротестовано;
- после истечения срока, установленного для обжалования решения по жалобе, протесту, если это решение не было обжаловано или опротестовано вновь, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление;
- немедленно после вынесения не подлежащего обжалованию решения по жалобе, протесту, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление.

Постановление по делу подлежит исполнению с момента вступления его в законную силу.

Обращение постановления по делу к исполнению осуществляется должностным лицом ОВД (полиции), которое вынесло постановление в течение трех суток со дня вступления его в законную силу, а в случае рассмотрения жалобы или протеста — со дня поступления решения по жалобе, протесту из суда или от должностного лица, вынесших решение (статья 31.3 КоАП Российской Федерации).

В ходе производства по делу об административном правонарушении должны быть решены задачи:

- 1) всестороннего, полного, объективного и своевременного выяснения обстоятельств каждого дела;
- 2) разрешения его в точном соответствии с законом;
- 3) обеспечения исполнения вынесенного постановления;
- 4) выявления причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений.

Сегодня, наряду с подразделениями по вопросам миграции МВД России, наиболее активно в контрольно-надзорной деятельности в сфере миграции участвует ГУОООП МВД России. В установленной сфере деятельности оно:

- осуществляет взаимодействие с ГУВМ МВД России;
- участвует в выработке мер по основным направлениям деятельности территориальных органов МВД России и их реализации;
- разрабатывает проекты нормативных правовых актов, направленных на совершенствование механизма правового регулирования в сфере охраны общественного порядка, предупреждения преступлений и административных правонарушений;
- определяет основные направления работы соответствующих подразделений территориальных органов МВД России, разрабатывает и реализовывает комплексные программы совершенствования их деятельности.

Контроль за пребыванием иностранных граждан в масштабе субъекта Российской Федерации осуществляется территориальными органами МВД России на региональном уровне (министерствами, главными управлениями, управлениями республик, краев, областей и т. д.). Эти органы осуществляют свои задачи в рассматриваемой области путем централизованного руководства и непосредственного оперативного управления.

Их основные задачи и функции заключаются в охране прав и законных интересов иностранных граждан от преступных посягательств; охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности в местах работы (учебы) и проживания иностранцев на обслуживаемой территории; предупреждении и пресечении преступлений и административных правонарушений, связанных с иностранными гражданами; выявлении причин, порождающих преступления и иные нарушения правопорядка, а также условий, способствующих их совершению и принятию мер к устранению таких причин и условий; в быстром и полном раскрытии и расследовании преступлений, связанных с иностранными гражданами; проведении среди граждан Российской Федерации и иностранцев пропаганды по вопросам охраны общественного порядка и борьбы с преступлениями. Указанные функции выполняют различные службы и подразделения территориальных органов внутренних дел на районном уровне, в соответствии с возложенными на них полномочиями.

Для успешного выполнения данных функций должностные лица и подразделения правоохранительных органов должны обладать достаточной информацией о количестве иностранных граждан в местах их пребывания.

Организационные и практические мероприятия по контролю за миграцией осуществляются подразделениями территориальных органов МВД России в повседневной работе, а так же в процессе проведения целевых операций.

В территориальных органах МВД России определенный объем работы по контролю за соблюдением миграционного законодательства, в той или иной степени, возложен на ряд служб и подразделений. Предупреждение и пресечение правонарушений, совершаемых как гражданами Российской Федерации, так иностранными гражданами и лицами без гражданства, в полной мере зависят от согласованности действий всех структурных подразделений органов внутренних дел, в том числе и их взаимодействия с другими компетентными органами, администрациями организаций, предприятий и учреждений.

Важную роль в обеспечении контроля за соблюдением должностными лицами и гражданами Российской Федерации установленных государством правил регистрационного учета и иностранными гражданами установленных правил пребывания (проживания) в Российской Федерации играет служба участковых уполномоченных по-

лиции¹. Последняя в целях соблюдения установленных правил обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации осуществляет контроль за соблюдением установленных для них правил въезда, выезда, пребывания и транзитного проезда через территорию России.

В отличие от ранее действовавших норм права, сейчас Инструкцией по исполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке прямо закреплена обязанность во время профилактического обхода административного участка особое внимание уделять информации об иностранных гражданах и лицах без гражданства, постоянно проживающих или временно находящихся на территории Российской Федерации с нарушением правил въезда или пребывания (проживания). При этом декларирование указанной обязанности принципиально не повлияло на организацию и формы работы участковых уполномоченных полиции с населением вверенных административных участков, поскольку исполнялась и ранее ввиду их персональной ответственности за состояние правопорядка на вверенном административном участке.

На практике давно сложилась традиция вести списочный учет постоянно проживающих на административном участке иностранных граждан, что предполагает систематическое получение такой информации из различных источников. К таким источникам информации относятся учеты, осуществляемые МВД России, результаты обхода территории. Качеству ведения такой работы способствует осведомленность участкового уполномоченного в отношении качественных и количественных характеристик обслуживаемой территории.

В советский период участковому уполномоченному прямо вменялась обязанность знать возможные места проживания иностранных граждан (гостиницы, кемпинги, туристические базы, санатории, дома отдыха, пансионаты, больницы, дома-интернаты для инвалидов, ветеранов, одиноких и престарелых, гостиницы-приюты и другие учреждения социального назначения, а также адреса других организаций и учреждений, имеющих жилищный фонд на праве хозяйственного ведения либо на праве оперативного управления, где могут фактиче-

¹ Приказ МВД России от 29.03.2019 № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности».

ски быть зарегистрированы и проживать указанные лица). Соответствующую информацию он получал в результате обхода территории, за которой закреплен и заносил в паспорт участка.

Участковый уполномоченный полиции в организации своей работы опирается на поддержание деловых контактов с администрацией и отделами кадров предприятий, учреждений и организаций (в том числе привлекающих на работу иностранную рабочую силу). Высокая контактность с населением позволяет ему получать информацию об использовании иностранной рабочей силы этими предприятиями, учреждениями и организациями, а также выявлять принятых на работу иностранных граждан, не имеющих разрешения на работу либо на пребывание в данной местности, а также факты нарушения их прав и свобод.

При посещении организаций, учреждений, использующих труд иностранных граждан или лиц без гражданства, участковый уполномоченный обязан ознакомить администрацию и работников отдела кадров с Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и правилами использования иностранной рабочей силы на территории Российской Федерации, что имеет высокое профилактическое значение.

Серьезным правоохранительным потенциалом обладают также проверки фактического проживания иностранных граждан и лиц без гражданства. Проверка может осуществляться путем непосредственного посещения как постоянно, так и временно проживающего иностранного гражданина и лица без гражданства. Такие посещения особенно необходимы в то время, когда у иностранца истекает срок действия разрешения на временное проживание или вида на жительство, при проведении работы (мероприятий) по соблюдению правил миграционного учета, в случаях нарушения иностранными гражданами режима пребывания в Российской Федерации. Проверка по возможности проводится в присутствии сотрудника подразделения по вопросам миграции либо представителя муниципального органа, либо общественного объединения, оказывающего содействие органам внутренних дел в их деятельности по укреплению правопорядка (внештатного сотрудника полиции, члена народной дружины, представителя казачьих формирований и т. д.)¹.

¹ Приказ МВД России от 10.01.2012 № 8 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции».

Для выявления иностранных граждан, проживающих без регистрации или соответствующих документов, участковый уполномоченный проводит работу в жилом секторе. При отработке жилого сектора обращается внимание на возможное незаконное проживание иностранцев-нелегалов в частном секторе или общежитиях, а также в местах, не приспособленных для жилья (бытовках, рабочих и хозяйственных помещениях), выявляются иностранцы без определенного места жительства (бродяжничающих и попрошайничающих). Особое внимание уделяется выявлению среди вышеперечисленных категорий малолетних и несовершеннолетних иностранных граждан, а также лиц, вовлекающих их в асоциальный образ жизни.

Немаловажная роль в охране общественного порядка в местах пребывания иностранных граждан принадлежит патрульно-постовой службе полиции.

Наряды патрульно-постовой службы полиции обязаны знать адреса и особенности расположения мест проживания иностранцев на маршрутах патрулирования или в месте нахождения поста, а также места их возможного появления (рестораны, бары, стадионы, пляжи и др.) и уделять особое внимание обеспечению правопорядка и безопасности на указанных объектах. При проверке документов у иностранных граждан и лиц без гражданства патрульный (постовой) обращает внимание на место и сроки действия регистрации, паспорта, разрешения на временное проживание, наличие в документах (визе, виде на жительство) соответствующих отметок, подтверждающих законность их пребывания в данном населенном пункте. При выявлении иностранцев, не имеющих при себе документов, проживающих без регистрации, а также по просроченным документам, патрульный (постовой) сообщает об этом дежурному и действует в дальнейшем по его указанию.

Значительная нагрузка по контролю за передвижением иностранцев по территории Российской Федерации ложится на дорожно-патрульную службу ГИБДД МВД России. Сотрудники ДПС осуществляют контроль за тем, чтобы иностранные граждане не следовали по территориям с регламентированным посещением для них без специальных разрешительных документов. В ходе обеспечения безопасности дорожного движения инспекторы ДПС ГИБДД МВД России проверяют, чтобы все иностранцы, передвигающиеся на транспортных средствах, имели при себе:

а. документы, удостоверяющие личность: дипломатическую (консульскую) или служебную карточки либо удостоверение лич-

ности, выдаваемое МИД России (сотрудникам, административно-техническому и обслуживающему персоналу иностранных посольств и консульств, а также сотрудникам международных организаций, аккредитованным при МИД России), паспорт, разрешение на постоянное проживание и вид на жительство установленного образца (иностранным гражданам и лицам без гражданства, постоянно или временно проживающим в Российской Федерации);

б. документы на право управления автомобилем — международное или национальное водительское удостоверение, соответствующее требованиям законодательства Российской Федерации;

в. регистрационные документы на транспортное средство, а в случае ввоза транспортного средства на территорию Российской Федерации — разрешение таможенных органов;

г. документы на право пребывания на территории Российской Федерации и передвижения по районам с регламентированным посещением; при пребывании на территории Российской Федерации до шести месяцев — водительские удостоверения, соответствующие требованиям Конвенции о дорожном движении, или национальные, с заверенным в установленном порядке переводом; со сроком пребывания свыше шести месяцев — российское национальное водительское удостоверение; въездную визу (автотуристам, в том числе водителям иностранных автобусов); разрешение на перевозку груза (иностранным водителям грузовых автомобилей)¹.

При выявлении нарушений правил дорожного движения сотрудники ГИБДД МВД России в установленном порядке осуществляют производство по делам об административных правонарушениях.

Сотрудники органов внутренних дел на транспорте осуществляют контроль за соблюдением иностранцами, следующими железнодорожным, воздушным и водным транспортом Правил пребывания и передвижения по территории Российской Федерации. Немедленно докладывают дежурному по органу внутренних дел обо всех случаях, когда иностранец отстал от поезда, опоздал на самолет, а также о совершении в поездах, на станциях, вокзалах, портах и аэропортах правонарушений иностранными гражданами или в отношении иностранцев. При получении подобной информации дежурный докладывает о происшествии руководству органа внутренних дел и информирует органы Федеральной службы безопасности.

¹ Административная деятельность полиции: курс лекций / под ред. В. А. Кудина. СПб.: Издв-во СПб ун-та МВД России, 2014. 768 с.

РАЗДЕЛ 3. Меры государственного принуждения, применяемые как результат контрольно-надзорной деятельности в сфере миграции

Ранее уже было сказано, что нормативно задекларированной формой контроля (надзора) в сфере миграции являются проверки. В этом контексте основным результатом контроля (надзора) в сфере миграции является исполнение программы профилактики нарушений (миграционного законодательства)¹.

Вместе с тем очевидно, что в ходе проведения проверочных мероприятий в сфере миграции, а так же выполнения иных функций субъектами правоохранительной деятельности, выявляются и пресекаются правонарушения которые являются результатом неисполнения субъектами миграционных отношений обязанности соблюдать законы Российской Федерации.

Неисполнение данной обязанности порождает право государственного аппарата на применение принуждения — воздействия, которое обеспечивает исполнение конкретными лицами установленных правил поведения независимо от того, желают они следовать этим правилам или нет.

В административно-правовой науке распространено деление мер принуждения на виды по различным основаниям, в том числе по кругу лиц, в отношении которых эти меры применяются.

Принципиальных различий в применении отдельных мер принуждения:

— административного предупреждения (удаление граждан с места совершения преступления, административного правонарушения или происшествия; личный досмотр пассажиров, их ручной клади и багажа на железнодорожном, водном или воздушном транспорте; входение в жилые и служебные помещения и др.);

— административного пресечения (запрещение эксплуатации транспортного средства; изъятие вещей, предметов и веществ, изъятых из гражданского оборота, находящихся у граждан без специального разрешения; применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия);

¹ Программа профилактики нарушений обязательных требований, соблюдение которых оценивается Министерством внутренних дел Российской Федерации при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции.

— административно-процессуального обеспечения (доставление, административное задержание, привод; личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице);

— административной ответственности (предупреждение, штраф, лишение специального права).

в отношении граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства — нет.

Вместе с тем, действующим законодательством Российской Федерации предусмотрен ряд мер принудительного характера, применяемых исключительно в отношении специальных субъектов - иностранных граждан и лиц без гражданства. Среди них:

1. Депортация.
2. Административное выдворение.
3. Реемиссия.

Правовая природа указанным мер имеет свои различия, вместе с тем, фактический результат у них всегда один — высылка иностранного гражданина или лица без гражданства с территории Российской Федерации. Данное обстоятельство на протяжении многих лет порождает споры относительно обоснованности выделения самостоятельных трех мер принуждения, заключающихся в принудительной высылке иностранных граждан и лиц без гражданства.

Так например, депортация представляет собой принудительную высылку иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации¹.

В Советском Союзе депортация рассматривалась как форма репрессии и применялась она к целым народам, что с точки зрения международного права является преступлением против человечности. Современное уголовное законодательство Российской Федерации также рассматривает депортацию через призму запрещенных средств и методов ведения войны².

¹ Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Ст. 2. Ч. 1.

² Лампадова С. С., Сахарова Т. А., Пономарев А. А. Депортация как мера административного принуждения: реалии и перспективы // Актуальные проблемы законодательного регулирования миграционных процессов на территории государств-участников СНГ: Материалы ежегодной международной научно-практической конференции. СПб., 2020. С. 111-121.

Действующий в рамках отечественного миграционного права институт депортации отношения к указанным выше явлениям отношения не имеет.

Сегодня депортации подлежит не выехавший из Российской Федерации в установленные законом сроки иностранный гражданин:

— срок проживания или временного пребывания которого в Российской Федерации сокращен либо у которого аннулированы разрешение на временное проживание или вид на жительство;

— в отношении которого принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации (решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации может быть принято в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, незаконно находящихся на территории Российской Федерации, либо лица, которому не разрешен въезд в Российскую Федерацию, а также в случае, если пребывание (проживание) иностранного гражданина или лица без гражданства, законно находящихся в Российской Федерации, 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)¹;

— совместно с членами семьи получивший уведомление об отказе в рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу или об отказе в признании беженцем, либо уведомление об утрате или о лишении статуса беженца, либо утративший временное убежище или лишенный временного убежища, не использовавший право обжалования вынесенного решения или получивший отказ на жалобу и не имеющий иных законных оснований для пребывания на территории Российской Федерации, а также лишенный статуса беженца или временного убежища в связи с его осуждением за совершение

¹ Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Ст. 25.10. Ч. 4; Приказ МВД России от 08.08.2022 № 593 «О вопросах представления в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации материалов, свидетельствующих о наличии обстоятельств, являющихся основанием для принятия (отмены) решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, их рассмотрения и реализации решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации».

преступления на территории Российской Федерации, — после отбытия наказания;

— переданный иностранным государством Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии и не имеющий законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации в случае, если между Российской Федерацией и государством гражданской принадлежности либо постоянного или преимущественного проживания данного иностранного гражданина не имеется международного договора о реадмиссии.

Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ст. 31) определено, что порядок депортации иностранных граждан определяется федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти. Вместе с тем, до настоящего времени такой порядок не утвержден. Отсутствие нормативно закреплённой процедуры депортации безусловно влияет на ее эффективность и единообразие на всей территории Российской Федерации. Вместе с тем, следует признать, что институт депортации не является новым для российского правового поля, а потому определенный опыт в этой сфере уже накоплен правоприменителем¹.

Решение о депортации иностранного гражданина принимается начальником территориального органа МВД России по мотивированному представлению начальника подразделения по вопросам миграции территориального органа и в 3-дневный срок с момента его принятия объявляется сотрудником подразделения по вопросам миграции иностранному гражданину на личном приеме под роспись, с одновременным вручением ему копии решения. Одновременно в документе, удостоверяющем личность, а также в графе «Регистрация и изменение срока временного пребывания в Российской Федерации» выездной части миграционной карты проставляется отметка о запрещении въезда в Российскую Федерацию².

¹ Для целей настоящего пособия за основу взят опыт осуществления процедуры депортации на территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2003 № 382 «О проставлении отметки о запрещении въезда в Российскую Федерацию некоторых категорий иностранных граждан и лиц без гражданства».

Исполнение решения о депортации осуществляется территориальным органом МВД России. При этом, территориальный орган МВД России, ответственный за исполнение решения о депортации, незамедлительно с момента получения утвержденного решения направляет информацию о принятом решении в МИД России с целью доведения ее до сведения дипломатического представительства или консульского учреждения государства гражданской принадлежности (подданства) или постоянного проживания иностранного гражданина. До момента депортации, по решению суда, депортируемый иностранный гражданин может содержаться в специальном учреждении¹.

Законом определено, что депортация осуществляется за счет средств депортируемого иностранного гражданина либо за счет средств пригласившего его органа, дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства, гражданином которого является депортируемый иностранный гражданин, международной организации либо ее представительства, физического или юридического лица.

Порядок получения денежных средств от депортируемого иностранного гражданина для приобретения проездных документов законодательно не урегулирован. В случае, если установление приглашающей стороны невозможно, мероприятия по депортации становятся расходными обязательствами Российской Федерации.

Депортируемый иностранный гражданин выезжает из Российской Федерации на основании решения о депортации. Территориальный орган МВД России, ответственный за исполнение решения о депортации, не позднее, чем за двое суток до выезда депортируемого иностранного гражданина, информирует соответствующее подразделение органов внутренних дел на транспорте (при его наличии) либо подразделение территориального органа МВД России, в ведении которого находится обслуживаемая территория, о персональных данных депортируемого иностранного гражданина, а также о дате и времени его планируемого выезда из Российской Федерации. Если име-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.013 № 1306 «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии».

ются сведения о возможности уклонения депортируемого иностранного гражданина от выезда из Российской Федерации организуется сопровождение иностранного гражданина до пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации.

Таким образом, депортация может применяться к иностранному гражданину или лицу без гражданства, как за противоправное поведение, так и при отсутствии признаков противоправности в его деяниях. Депортация не является мерой наказания, в отличие от административного выдворения.

В соответствии с КоАП Российской Федерации и Федеральным законом от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» административное выдворение является одним из видов административного наказания и назначается судьей, а в случае совершения иностранным гражданином административного правонарушения при въезде в Российскую Федерацию - соответствующими должностными лицами пограничных органов ФСБ России и осуществляется как в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, так и в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации.

В соответствии со статьей 32.10 КоАП Российской Федерации исполнение постановления судьи об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства производится 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.

Следует отметить, что органы внутренних дел не осуществляют процедуру принудительного выдворения иностранных граждан с территории Российской Федерации. Это обязанность возложена законом на Федеральную службу судебных приставов. Полномочия МВД России сводятся к осуществлению контроля за исполнением иностранным гражданином или лицом без гражданства назначенного ему административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации в форме контролируемого самостоя-

тельного выезда из Российской Федерации¹. Однако формы такого контроля законодательно не определены.

Таким образом, сотрудник, выявивший иностранного гражданина, виновного в совершении действий, за которые в качестве меры административного наказания может быть установлено административное выдворение, докладывает рапортом начальнику территориального органа МВД России или его заместителю. В рапорте подробно излагаются обстоятельства, связанные с пребыванием иностранного гражданина в Российской Федерации, и правовые основания для рассмотрения вопроса о его административном выдворении.

Закон не предполагает возможность усмотрения должностного лица при выборе данной меры наказания, но позволяет судье, уполномоченному органу или должностному лицу при назначении административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, «учитывая продолжительность проживания иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, его семейное положение, отношение к уплате налогов, предусмотренных законодательством Российской Федерации, наличие дохода и обеспеченность жильем на территории Российской Федерации, род деятельности и профессию, законопослушное поведение, обращение о приеме в гражданство Российской Федерации и другие обстоятельства»², выбрать предпочтительную форму исполнения наказания: принудительное выдворение за пределы Российской Федерации или контролируемый самостоятельный выезд из Российской Федерации.

В случаях, предусмотренных международными договорами Российской Федерации, информация об административном задержании иностранного гражданина направляется в консульское учреждение или дипломатическое представительство иностранного государства.

При отсутствии оснований, препятствующих выезду иностранного гражданина из Российской Федерации, после оформления всех необходимых материалов начальник территориального органа МВД России или его заместитель обеспечивает их направление в суд,

¹ Указ Президента Российской Федерации от 21.12.2016 № 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». П. 11. П. 51.

² КоАП Российской Федерации . Ст. 3.10. Ч. 4. Ч. 4.

а также личное присутствие иностранного гражданина в суде с целью рассмотрения вопроса об административном выдворении.

Копии документов, направленных в суд и копии документов, удостоверяющих личность и гражданство иностранного гражданина, формируются в учетное дело иностранного гражданина, совершившего административное правонарушение.

До административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранный гражданин или лицо без гражданства по решению суда могут содержаться в специальных помещениях¹.

В случае принятия судьей решения о принудительном выдворении иностранного гражданина или лица без гражданства постановление вместе с имеющимися документами передается на исполнение судебному приставу-исполнителю. При необходимости оформления иностранному гражданину документов для выезда с территории Российской Федерации, они запрашиваются судебным приставом-исполнителем в территориальных органах МВД России.

В случае, когда документирование выдворяемого лица задерживается либо отсутствуют финансовые средства на его отправку, а также при наличии обстоятельств, препятствующих исполнению постановления об административном выдворении, начальник территориального органа МВД России направляет соответствующие материалы судье для рассмотрения вопроса о продлении срока содержания иностранного гражданина в специальном учреждении².

В постановлении Правительства Российской Федерации от 30.06.2003 № 382 «О проставлении отметки о запрещении въезда в Российскую Федерацию некоторых категорий иностранных граждан и лиц без гражданства» предусмотрен механизм реализации подпункта 2 ч.1 ст. 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», в соответствии с которым въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства не разрешается, если он

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 1306 «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии».

² Там же.

в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации подвергался административному выдворению за пределы Российской Федерации либо депортировался — в течение пяти лет со дня административного выдворения за пределы Российской Федерации либо депортации.

Таким образом, речь идет об исчислении срока (даты) исполнения постановления административного выдворения за пределы Российской Федерации либо принятия решения о депортации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2003 № 382 установлено, что территориальные органы МВД России проставляют в документах, удостоверяющих личность иностранных граждан и лиц без гражданства, отметку, свидетельствующую о запрещении их въезда в Российскую Федерацию по основаниям, предусмотренным подпунктом 2 ч.1 ст. 27 Федерального закона, в случае принятого в установленном порядке решения:

а. судьи — об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранного гражданина, нарушившего правила пребывания в Российской Федерации;

б. судьи — о депортации из Российской Федерации иностранного гражданина, который в установленный срок после сокращения его срока временного пребывания в Российской Федерации, или аннулирования его разрешения на временное проживание в Российской Федерации (вида на жительство), или после предупреждения его о нежелательности пребывания в Российской Федерации.

Территориальный орган МВД России, проставивший указанную отметку, направляет в органы ФСБ России информацию, необходимую для учета лиц, которым въезд в Российскую Федерацию не разрешен.

Итак, на первый взгляд представляется, что депортация, в отличие от административного выдворения, представляет собой более упрощенную процедуру высылки с территории Российской Федерации определенной категории иностранных граждан и лиц без гражданства, не предполагающую судебного разбирательства при принятии решения о депортации. Вместе с тем, как следует из рассмотренных выше процессных мероприятий, направленных на депортацию иностранных граждан и лиц без гражданства, механизм депортации во многом схож с административным выдворением и незначительно

отличаясь от него процессуальными стадиями, требует значительных временных и трудовых затрат¹.

Данное обстоятельство предопределило пересмотр позиции законодателя в отношении права назначать административное выдворение только судом, наделив аналогичными полномочиями отдельных должностных лиц МВД России и его территориальных органов. С этими изменениями границы между рассматриваемыми мерами принуждения становятся еще более прозрачными, что доказывает обоснованность сомнений в необходимости существования обеих и наличии препятствий к их слиянию.

Начиная с 5 февраля 2025 года, наряду с судьями, право назначать указанное наказание предоставлено следующими категориями должностных лиц:

— руководитель подразделения центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации по вопросам миграции, его заместители;

— начальники территориальных управлений (отделов) внутренних дел и приравненных к ним органов внутренних дел, их заместители, заместители начальников полиции (по охране общественного порядка), начальники территориальных отделов (отделений, пунктов) полиции, их заместители;

— руководители структурных подразделений по вопросам миграции территориальных органов, их заместители;

— руководители структурных подразделений по контролю за оборотом наркотиков территориальных органов, их заместители;

— начальники линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, их заместители;

— руководитель федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, его заместители;

— руководители подразделений, уполномоченных в сфере пограничной охраны и в сфере охраны морских биологических ресурсов, структурного подразделения федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, их заместители.

¹ Лампадова С. С., Сахарова Т. А., Пономарев А. А. Депортация как мера административного принуждения: реалии и перспективы // Актуальные проблемы законодательного регулирования миграционных процессов на территории государств-участников СНГ: Материалы ежегодной международной научно-практической конференции. СПб., 2020. С. 111–121.

Институт реадмиссии сравнительно недавно вошел в российскую правовую действительность, вместе с тем в международном праве именно ему отводится ключевая роль в противодействии незаконной миграции.

В современной науке изучению реадмиссии уделяется значительное место. Ученые рассуждая о правовой природе реадмиссии определяют ее как «согласие государства на прием обратно на свою территорию своих граждан (а также в некоторых случаях иностранцев, находившихся или проживающих в этом государстве), которые подлежат депортации из другого государства»¹. В каких случаях это возможно? Примитивно схему реадмиссии можно описать следующим образом: иностранный гражданин въезжает на территорию государства в отсутствие документов для законного нахождения в стране, когда факт такого незаконного пребывания вскрывается человека высылают обратно в государство его гражданской принадлежности или откуда он прибыл. В таком контексте реадмиссию следует рассматривать как один из регуляторов миграционных процессов в государстве, позволяющий наиболее гуманным способом, без длительного содержания в местах лишения свободы, отправить незаконного мигранта в государство его гражданской принадлежности или прежнего места жительства, которое в свою очередь обязано принять таких лиц². В институте реадмиссии проявляется правовая природа ответственности государства за своих граждан и иных лиц, проживающих на его территории.

В отличие от научных источников, отечественное право не содержит единого определения реадмиссии. Данное обстоятельство обусловлено договорной природой института реадмиссии. В каждом конкретном случае ее содержание и объем обязательств в отношении реадмиссии определяется договаривающимися сторонами. Так например, Российская Федерация и Европейское сообщество для целей двустороннего соглашения по данному вопросу договорились что под реадмиссией они понимают «передачу запрашивающим государством и принятие запрашиваемым государством лиц (граждан запра-

¹ Иванова А. А. К вопросу о принудительном перемещении незаконных мигрантов за пределы Российской Федерации // Миграционное право. 2014. № 3. С. 3–7.

² Олейник С. Роль международной организации по миграции в обеспечении управления реадмиссией лиц // Журнал международного права и международных отношений. 2016. № 1–2. С. 24–29.

шиваемого государства, граждан третьих государств или лиц без гражданства), чей въезд, пребывание или проживание в запрашивающем государстве признаны незаконными в соответствии с положениям Соглашения»¹. Как правило, предметом подобных соглашений являются не только процедуры возврата и приема незаконных мигрантов, но и их транзита.

Несмотря на относительную «молодость»² его значение в урегулировании миграционных процессов на территории государства уже сейчас сложно переоценить. Рeadмиссия дала возможность для решения многолетней проблемы идентификации и выдворения нелегальных мигрантов. Долгое время нерешенным оставался вопрос о том, что делать с иностранцами, задержанными в связи с незаконным нахождением на территории Российской Федерации, но срок содержания которых в специальных учреждениях истек, а личность так и не установлена. Не секрет, что установление личности мигранта связано с рядом трудностей. Так, на территории страны могут отсутствовать загранучреждения государства гражданской принадлежности лица, такое государство может в силу определенных политических или экономических причин не желать содействовать в установление личности своего гражданина, иностранный гражданин может сообщить о себе недостоверные данные, затрудняющие процесс идентификации и др.

Рeadмиссия способствует преодолению сложившейся системы длительного установления личности нелегального мигранта. При надлежащей организации рeadмиссии негативное влияние мигранта или государства его гражданства на конечный результат процедуры минимизировано. Так, при рeadмиссии не обязательно устанавливать личность нелегального мигранта. Главное — это установить из какого государства он прибыл, и подтвердить документами факт такого прибытия. При наличии заключенного соглашения о рeadмиссии лиц с таким государством и доказательств, предусмотренных этим согла-

¹ Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о рeadмиссии (Сочи, 25 мая 2006 г.). Ратифицировано Федеральным законом от 03.03.2007 № 26-ФЗ «О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом о рeadмиссии».

² Впервые термин «рeadмиссия» упоминается в отечественных правовых актах в Соглашении о партнерстве и сотрудничестве, учреждающем партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны, от 24 июня 1994 г.

шением, лицо может быть передано в государство, в котором оно пребывало ранее. Примечательно, что это не обязательно будет государство его постоянного места жительства.

Для осуществления процедуры реадмиссии, между запрашивающей и запрашиваемой сторонами, должны быть заключены соответствующие международные договоры. Если такой договор отсутствует, то процедура реадмиссии применена быть не может. В настоящее время Российской Федерацией заключены договоры о реадмиссии с Литовской Республикой, Королевством Норвегией, Королевством Данией, Социалистической Республикой Вьетнам, Исландией, Швейцарской Конфедерацией, Республикой Армения, Турецкой Республикой, Европейским Сообществом, Киргизской Республикой, Украиной, Княжеством Лихтенштейн, Республикой Узбекистан, Монголией, Республикой Сербия.

В случае если этот нелегальный мигрант не является гражданином государства, которое его приняло в соответствии с договором, аналогичная процедура реадмиссии инициируется уже им. Вместе с тем, зачастую принявшее нелегала государство не имеет заключенных соглашений о реадмиссии с третьим государством, куда оно могло бы передать его далее. Надо отметить, что отдельные государства сознательно не идут на заключение договоров о реадмиссии, рассматривая ее как препятствие к разрастанию национальных диаспор. Посольства таких государств отказываются выдавать своим депортируемым гражданам паспорта или свидетельства на возвращение, вынуждая их остаться в стране прибытия. Вместе с тем, процедура реадмиссии направлена на защиту государством своих граждан, благодаря ей человеку обеспечена сохранность прав и законных интересов.

Конкретные условия реализации процедуры реадмиссии определяются национальным законодательством и условиями заключенных международных соглашений.

Согласно федеральному закону от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», 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.

В Российской Федерации органом, уполномоченным принимать решение о реадмиссии и осуществлять указанную процедуру, является МВД России и его территориальные органы на региональном уровне.

Конкретный перечень должностных лиц, уполномоченных принимать решения о реадмиссии определен ведомственным правовым актом¹. В центральном аппарате МВД России такими полномочиями наделены Министр внутренних дел Российской Федерации и его заместители, а также начальник Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации и его заместители. В территориальных органах МВД России на региональном уровне решение о реадмиссии принимают Министр внутренних дел по республике, начальник главного управления (управления) Министерства внутренних дел Российской Федерации по иному субъекту Российской Федерации и их заместители.

МВД России в целях реализации процедуры реадмиссии осуществляет взаимодействие с ФСБ России²:

— в случае принятия решения о реадмиссии по результатам рассмотрения ходатайства о реадмиссии, направленного в адрес Российской Федерации иностранным государством в отношении гражданина Российской Федерации.

— в случае принятия решения о реадмиссии по результатам рассмотрения ходатайства о реадмиссии, направленного в адрес Российской Федерации иностранным государством в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства.

— при рассмотрении ходатайства о реадмиссии, направленного Российской Федерацией в адрес иностранного государства в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства.

Для всех перечисленных процедур реадмиссии установлен идентичный порядок их осуществления.

При общем порядке МВД России или его территориальный орган на региональном уровне в случае принятия решения о реадмиссии:

¹ Приказ МВД России от 17.02.2017 № 75 «Об утверждении Перечня должностных лиц Министерства внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органов, уполномоченных принимать решения о реадмиссии».

² См. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.11.2016 № 1220 «О порядке взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы безопасности Российской Федерации при реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии».

— в течение трех рабочих дней с даты принятия такого решения (получения положительного ответа на ходатайство) направляет в Федеральную службу безопасности Российской Федерации копию решения о реадмиссии (ответа на ходатайство) с приложением фотографии лица, подлежащего реадмиссии;

— в течение трех рабочих дней с даты достижения договоренностей с иностранным государством о дате, времени и пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации, в котором будет осуществляться прием/ передача гражданина Российской Федерации, в отношении которого принято решение о реадмиссии, информирует об этом ФСБ России;

— незамедлительно после получения сведений о дате, времени и пункте пропуска направляет указанную информацию с приложением копии решения о реадмиссии в соответствующий пограничный орган ФСБ России для организации в соответствии с режимом в пункте пропуска прохода сотрудника территориального органа МВД России в этот пункт пропуска к месту предполагаемого пропуска через Государственную границу указанного лица;

— в течение двадцати четырех часов с момента получения информации о прибытии (убытии) в (из) Российскую Федерацию лица, принятого (переданного) в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, направляет в ФСБ России телефонограмму о прибытии (убытии) указанного лица.

Кроме того, при реализации международных соглашений о реадмиссии МВД России осуществляет взаимодействие с Федеральной службой исполнения наказаний Российской Федерации (ФСИН России). Если в отношении иностранного гражданина, находящегося в местах лишения свободы, вынесено решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации или решение о неразрешении въезда в Российскую Федерацию, такое решение в течение трех рабочих дней со дня его вынесения направляется в территориальный орган МВД России, для принятия решения в случае наличия международного договора Российской Федерации о реадмиссии, который затрагивает данного иностранного гражданина, о его реадмиссии.

Законодательством Российской Федерации также предусмотрена возможность упрощенного порядка реадмиссии, в случаях, когда это не противоречит заключенным международным соглашениям.

Начатая в отношении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, процедура реадмиссии приостанавливается в одном из следующих случаев:

— наличие у иностранного гражданина подтвержденного медицинским заключением заболевания, при котором выезд из Российской Федерации может быть сопряжен с угрозой для жизни и здоровья иностранного гражданина и (или) жизни и здоровья окружающих;

— наличие у близкого родственника, пребывающего (проживающего) в Российской Федерации, подтвержденного медицинским заключением тяжелого проявления заболевания либо смерть близкого родственника, пребывавшего (проживавшего) на момент смерти в Российской Федерации, - на основании свидетельства о смерти;

— обращение иностранного гражданина с ходатайством о признании беженцем или о предоставлении временного убежища — до принятия решения о признании беженцем или о предоставлении временного убежища либо об отказе в признании беженцем или в предоставлении временного убежища;

— участие иностранного гражданина в следственных действиях или судебном разбирательстве - на период их проведения;

— осуждение иностранного гражданина к лишению свободы — на основании вступившего в законную силу приговора суда;

— возникновение чрезвычайной ситуации, стихийного бедствия, катастрофы, эпидемии, эпизоотии, иного чрезвычайного происшествия либо обстоятельства непреодолимой силы — до устранения последствий чрезвычайных обстоятельств. или прекращена.

Прекращается начатая в отношении иностранного гражданина, процедура реадмиссии в одном из следующих случаев:

— смерть иностранного гражданина — на основании свидетельства о смерти;

— объявление иностранного гражданина умершим — на основании вступившего в законную силу решения суда;

— признание иностранного гражданина безвестно отсутствующим - на основании вступившего в законную силу решения суда;

— признание иностранного гражданина беженцем;

— предоставление иностранному гражданину временного убежища; добровольный выезд иностранного гражданина из Российской Федерации.

До осуществления реадмиссии закон позволяет помещение иностранного гражданина или лица без гражданства в специальное учреждение.

Таким образом, в российском праве присутствует достаточное количество специальных мер и процедур принудительного характера, применяемых в рамках контрольно-надзорной деятельности в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства. Вместе с тем, их эффективность обусловлена скорее сложившейся практикой, нежели качественной теоретической проработкой и нормативным закреплением механизма реализации.

Обозначенные проблемы правоприменения обусловили активную включенность МВД России в административные реформы, инициированные на федеральном уровне. При этом, в отличие от большинства федеральных органов исполнительной власти, избранный ведомством путь реорганизации подходов к контрольно-надзорной деятельности посредством выделения ее процессных мероприятий в индивидуализированные нормы права (в соответствии со сферой применения) представляется логичным и методологически обоснованным. Результатом этой работы стало постепенное обновление нормативно-правового регулирования в этой сфере деятельности, в том числе отказ от некоторых новаций.

РАЗДЕЛ 4. Реформа контрольно-надзорной деятельности в сфере миграции

На протяжении последних пяти лет в Российской Федерации проходит масштабная реформа контрольно-надзорной деятельности основная цель которой, с одной стороны обеспечить необходимый уровень безопасности в контролируемых сферах деятельности, с другой стороны устранить избыточное административное давление на контролируемых лиц. Результатом реформы должна стать новая, современная, эффективная система контроля (надзора), которая обеспечит снижение социально-значимых рисков. Посредством регуляторной гильотины проведена ревизия нормативно-правовой регламентации общеобязательных требований, предъявляемых к гражданам и организациям, в общественно значимых сферах. В рамках проведенных мероприятий проанализировано соответствие действующих норм права в сфере контрольно-надзорной деятельности современным реалиям.

Одним из значимых результатов реформы контрольно-надзорной деятельности стало принятие Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Однако новый нормативный правовой акт не распространил свое действие на миграционную сферу. Означает ли это, что механизм контроля в сфере миграции на момент его принятия был совершенен, полностью соответствовал современным реалиям и не нуждается в реформировании?

Очевидно, что это не так. В Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы изначально было заявлено о необходимости совершенствования механизмов контроля за различными режимами пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, осуществления ими трудовой деятельности. При этом обусловленность преобразований влиянием миграционных процессов на национальную безопасность страны придает этой задаче особую значимость.

По состоянию на 2024 год, регулирование контрольно-надзорной деятельности в сфере миграции осуществляется федеральным законом¹, который был принят более двух десятилетий назад,

¹ Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

а также постановлением Правительства Российской Федерации¹, которое также принималось в других социально-экономических и политических условиях.

Очевидным недостатком перечисленных документов является узость понимания миграционного контроля. Как уже упоминалось ранее, Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ трактует федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции как федеральный контроль (надзор) за пребыванием и проживанием иностранных граждан в Российской Федерации и федеральный государственный контроль (надзор) за трудовой деятельностью иностранных работников. В свою очередь постановление Правительства Российской Федерации от 13.11.2012 № 1162 под контролем понимает исключительно проведение проверок: «Государственный контроль осуществляется в форме проверок». Представляется, что данные подходы не в полной мере соответствуют теории административно-правового регулирования.

Накопившиеся проблемы контрольно-надзорной деятельности предполагалось решить с помощью профильного отраслевого нормативного правового акта. Справедливости ради следует отметить, что его разработка осуществлялась в плановом режиме в рамках исполнения Плана мероприятий по реализации в 2020–2022 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы.

МВД России была проделана значительная работа по анализу эффективности действующих правовых норм, а также разработке новых концептуальных подходов к регулированию миграции иностранных граждан и лиц без гражданства. Результатом этой деятельности стал проект федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства»².

Однако, проект который был разработан еще в начале текущего десятилетия и затем прошел длинный путь из доработок, на настоящий момент так и не принят. Между тем, он содержит множество новаций, которые в том числе призваны усовершенствовать контрольно-надзорную деятельность. Часть из них имплементированы в дей-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 13.11.2012 № 1162 «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции».

² Далее — «проект федерального закона».

ствующие нормативные правовые акты и начать работать в начале 2025 года. Другие пока так и остаются проектами.

Наряду с иными новеллами в пояснительной записке к проекту федерального закона прямо указывается на принципиально новые подходы к регулированию миграционных отношений в Российской Федерации: «вместо функции федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции для обозначения комплекса мер, осуществляемых органами внутренних дел Российской Федерации в целях обеспечения соблюдения иностранными гражданами, физическими, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями законодательства в сфере миграции, законопроектом вводится понятие «административный надзор за законностью пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан»¹.

Новому институту в проекте документа посвящена самостоятельная глава, которая наряду с другими вопросами вошла в раздел, посвященный вопросам безопасности и правопорядка в миграционной сфере.

Не давая определения административного надзора, разработчики достаточно детально прописывают его цель, предмет и объекты. Особого внимания заслуживает детальная проработка взаимных прав и обязанностей участников административного надзора. Впервые на уровне федерального законодательства предпринята попытка задекларировать права лиц, в отношении которых осуществляется такой административный надзор, и контролеров (сотрудников органов внутренних дел).

Содержание административного надзора достаточно полно раскрыто в документе. В проекте федерального закона на основе правоприменительной практики детализируются правила реализации уже известных процедур: проведения мониторинга соблюдения правил (требований) в сфере миграции, предупреждения и пресечения административных правонарушений и преступлений в сфере миграции, принятия мер профилактического характера, принятия мер принуждения, проведения дактилоскопической регистрации и идентификации иностранных граждан.

Однако, появляются в нем и совершенно новые для отечественного миграционного права институты и механизмы, такие как кон-

¹ Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства».

тролируемое пребывание, ведение реестров недобросовестных приглашающих лиц и недобросовестных работодателей.

Все рассматриваемые в проекте закона составляющие административного надзора органично раскрывают его правовую природу и способствуют достижению его целей. Вопрос вызывает лишь отношение к административному надзору мер «обеспечения размещения органами внутренних дел (полицией) в открытом доступе актуальных сведений о нормативно установленных правилах (требованиях) в сфере миграции, ответственности за их несоблюдение, а также уведомление работодателей, заказчиков работ (услуг), принимающих лиц, приглашающей стороны об указанных правилах (требованиях) и ответственности за их несоблюдение на стадии прохождения процедур, предусмотренных настоящим Федеральным законом». И если в уведомительных действиях можно усмотреть профилактическую сущность административного надзора, то «обеспечение размещения» актуальной информации о правовом регулировании в сфере миграции самостоятельного значения в надзорной деятельности, как представляется, не имеет.

Особый интерес вызывают меры профилактического характера, отраженные в проекте федерального закона. В них наиболее ярко проявляется социальная ориентированность документа. Впервые в федеральном законодательстве предполагается закрепить обязанность государства предоставлять иностранным гражданам информацию о необходимости совершения определенных действий или о юридических фактах, касающихся персонально их. В этой обязанности напрямую реализуется принцип информационной открытости деятельности правоохранительных органов. В личном кабинете на Едином портале государственных и муниципальных услуг (функций) иностранным гражданам предлагается сделать доступной информацию об обязательности прохождения медицинского освидетельствования, вынесенных решениях о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, установлении режима контролируемого пребывания и др. Таким образом предполагается повысить доступность реализуемых органами внутренних дел государственных функций и оказываемых государственных услуг в сфере миграции. Кроме того, заблаговременное получение иностранными гражданами подобной информации будет способствовать снижению количества нарушений миграционного законодательства.

К новеллам проекта федерального закона относится институт «соглашения о лояльности». В данном случае нельзя утверждать об абсолютной новизне данной нормы. Обязанность иностранного гражданина или лица без гражданства соблюдать законодательство Российской Федерации и ранее закреплялась в отечественном праве. Однако эта обязанность не требовала от иностранного гражданина выражения согласия на ее исполнение. И несмотря на то, что «незнание закона не освобождает от ответственности», подобная ситуация позволяла нарушителям миграционного законодательства заявлять об отсутствии вины.

Благодаря новой правовой норме иностранный гражданин через подписание «соглашения о лояльности» будет подтверждать свое знание и понимание миграционного законодательства Российской Федерации и выражать согласие на его соблюдение и исполнение¹. Данным документом иностранный гражданин в одностороннем свидетельствует об отсутствии у него неснятой или непогашенной судимости за совершение преступления, а также брать на себя обязательства воздерживаться от действий, способных причинить ущерб национальным интересам Российской Федерации.

Предлагаемый к введению в отечественную правоприменительную практику институт «соглашения о лояльности» не является обязательным. Его включение в национальное законодательство не предусмотрено международным правом как обязательное условие выстраивания открытых отношений между мигрантом и принимающим государством.

Например, ст. 3 Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, говорит лишь об обязанности государства открыто публиковать свое национальное законодательство или правила, касающиеся иностранцев². Содержание нормы предполагает, что если государство в своей правоустанавливающей и правоприменительной деятельности придерживается принципа открытости, то дополнительное индивидуальное информирование иностранцев о правовой системе государства не

¹ Проект федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства».

² Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают (принята резолюцией 40/144 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 13.12.1985).

требуется. Данное требование в полной мере реализовано в российском государстве: «Законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения»¹. Оно обеспечивается действующими механизмами законотворческой деятельности и реализации миграционной политики на территории государства. Все нормативные правовые акты, регулирующие отношения между принимающим государством и иностранными гражданами (лицами без гражданства) публикуются на официальных сайтах органов государственной власти. Для удобства поиска соответствующей информации полнотекстовые версии нормативных правовых актов с разъяснениями о правилах их применения в систематизированном виде аккумулированы на сайте МВД России в подразделе Главного управления по вопросам миграции.

В этом же международном акте говорится о взаимной обязанности иностранного гражданина соблюдать законы государства, в котором он проживает или находится, и с уважением относиться к обычаям и традициям народа этого государства. Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» дополнительно обращает внимание на тот факт, что «иностранные граждане пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом». Предполагается, что иностранный гражданин, имеющий свободный доступ к информации о законах страны пребывания (проживания), считается априори информированным о их содержании и последствиях их несоблюдения.

Данной позиции, напрямую вытекающей из положений ст. 19 Конституции Российской Федерации, одинаково последовательно придерживаются и правоприменительные и судебные инстанции. Так анализ судебной практики свидетельствует о том, что суды в своей деятельности не принимают в качестве обоснованного аргумента жалобы иностранных граждан и лиц без гражданства о том, что нарушение ими законодательства явилось результатом незнания: «незнание иностранным гражданином требований законов Российской Фе-

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993).

дерации не освобождает его от ответственности за совершенное нарушение и не ставит под сомнение законность действий должностных лиц полиции при выявлении указанного правонарушения и при производстве по административному делу»¹.

Таким образом, намерение Российской Федерации ввести новый правовой институт «соглашения о лояльности» не является необходимым с точки зрения выполнения требований международного законодательства.

Нельзя его рассматривать и как самостоятельный механизм обеспечения соблюдения иностранными гражданами или лицами без гражданства законодательства Российской Федерации. В законодательстве уже содержатся необходимые и достаточные нормы, гарантирующие неотвратимость наказания иностранного гражданина или лица без гражданства за совершение правонарушений на территории государства.

В этом смысле вновь предлагаемый институт может рассматриваться исключительно через призму превентивного (профилактического) воздействия. Его значение состоит в том, чтобы акцентировать внимание и в очередной раз напомнить иностранному гражданину о необходимости уважать законы принимающего государства. Никаких юридических последствий (в соответствии с действующим законодательством) нарушение данного соглашения повлечь не может. Наступление правовых последствий будет напрямую зависеть исключительно от характера совершенного правонарушения. Тем более что необходимый арсенал принудительных мер в российском законодательстве уже содержится: административное выдворение, депортация, реадмиссия, отказ в выдаче либо аннулирование разрешения на временное проживание (вида на жительство) и т. д. Более того, применение к иностранному гражданину мер принуждения в связи с нарушением условий «соглашения о лояльности» в дополнение к понесенному за совершение конкретного правонарушения наказанию, может рассматриваться как привлечение дважды к ответственности за совершение одного правонарушения, что является грубым нарушением законности.

¹ Решение Рязанского областного суда от 04.07.2019 № 12-94/2019. Категория спора: Привлечение к административной ответственности. Требования уполномоченного органа: О привлечении к ответственности по ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП Российской Федерации за нарушение иностранным гражданином, лицом без гражданства правил въезда или режима пребывания в Российской Федерации.

Изменение правового режима «соглашения о лояльности» возможно при рассмотрении факта его нарушения как условия для принятия решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства, что требует внесения соответствующих дополнений в ст.ст. 26–27 Федерального закона от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

Констатируя, что необходимость института «соглашения о лояльности» объективно назрела в свете целенаправленной политики государства, ориентированной на выстраивание открытых взаимоотношений с мигрантами, гарантированных взаимными обязательствами, интересно узнать международную практику по данному вопросу.

Примечательно, что миграционное право зарубежных стран в абсолютном своем большинстве исходит из принципиально иного понимания термина «соглашение о лояльности».

В законодательстве отдельных стран (США) данный институт рассматривается как механизм лояльного отношения государства к отдельным категориям мигрантов при рассмотрении вопросов их натурализации. Так, практика США по заключению «соглашений о лояльности» с иностранными гражданами позволяет натурализоваться в разных статусах иностранным гражданам.

Иностранный гражданин, служащий или ранее служивший в армии США, в случае заинтересованности может получить американское гражданство.

В свою очередь на статус постоянно проживающего лица могут претендовать жертвы преступлений, в основе которых лежит психическое или физическое насилие. При этом государство в качестве обязательного условия выдвигает требование содействовать в расследовании уголовного дела, послужившего основанием предоставления иностранному гражданину (лицу без гражданства) статуса долгосрочного мигранта.

На «лояльное» отношение со стороны США вправе также рассчитывать иностранные граждане и лица без гражданства, ставшие жертвами торговли людьми в ее наиболее бесчеловечных проявлениях либо оказывающие содействие в расследовании подобных криминальных явлений. Такой категории иностранцев американскими властями разрешается долгосрочное пребывание в США.

В Королевстве Бельгия, Королевстве Испания, Королевстве Нидерланды, Соединенном Королевстве Великобритании и Северной

Ирландии, Турецкой Республике, Португалии аналогичных инициатив не существует.

Таким образом, абсолютное большинство государств считают необходимым и достаточным, со своей стороны декларирование на международном и национальном уровнях обязанности самого государства открыто информировать о содержательной части своих законов, а со стороны иностранных граждан и лиц без гражданства соблюдать эти законы. Аналогичных рассматриваемому механизмов иными национальными правовыми системами не предусмотрено.

Исключение составляет опыт реализации миграционного законодательства в Германии. Немецкие власти еще в 2009 году инициировали процедуру имплементации в правоприменительную практику соглашения между государством как принимающей стороной и приезжающими в страну долгосрочными мигрантами. Смысл нововведения состоял в обязывании иностранного гражданина (лица без гражданства) официально высказать свою лояльность к национальной социальной системе взамен на обещание государства оказывать ему содействие: «Каждый, кто хочет поселиться в Германии на продолжительное время или намерен здесь работать, должен сказать "да" нашей стране. С новыми иммигрантами мы будем заключать договоры. В них мы опишем, на какую помощь и поддержку [со стороны правительства] они могут рассчитывать. Однако там также будет оговорено, чего правительство ожидает от иммигрантов. Речь идет, в том числе, о хорошем знании немецкого языка, но помимо этого — в целом, о готовности принимать участие в жизни общества»¹.

Однако эта практика, также не может быть полностью отождествлена с предлагаемой российскими законодателями.

Особый порядок распространяется исключительно на долгосрочные виды миграции иностранных граждан на территорию Федеративной Республики Германия. Нормативные требования к таким соглашениям установлены Законом о проживании, трудовой деятельности и интеграции иностранных граждан, который определил, что принципиальной характеристикой документа является его ярко выраженная адаптационная направленность»².

¹ Германия предложит мигрантам «Договор лояльности» // Известия. 25.11.2009.

² Закон о проживании, трудовой деятельности и интеграции иностранных граждан в Германии.

Германия не просто предлагает способы адаптации участников долгосрочной миграции. Она обязывает переселенцев под угрозой непродления разрешения на проживание посещать курсы адаптации. Успешность в освоении языковой, культурно-исторической и правовой программы курсов выступает критерием оценки лица при определении его дальнейшего статуса на территории государства¹. Таким образом, предмет соглашения, заключаемого немецким государством с иммигрантом иной нежели предлагается ввести в отечественную практику.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что российскому государству предстоит создать принципиально новый правовой институт, который возможно заложит основу для повсеместной имплементации аналогичных миграционных механизмов в национальные правовые системы. Вместе с тем, их внедрение в практику требует тщательной регламентации с предварительной проработкой отдельных проблемных вопросов.

Во-первых, следует сразу же определиться, что заключение «соглашения о лояльности», при условии его введения, должно стать общеобязательным требованием для всех категорий иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации. Никаких изъятий из этого правила (в зависимости от цели, срока или режима въезда в Российскую Федерацию) для дееспособных иностранных граждан и лиц без гражданства установлено быть не может, поскольку этот институт является не самостоятельным, а скорее обеспечивающим по отношению к общеобязательной норме права.

Во-вторых, необходимо определиться с терминологией, правовой природой и содержанием «соглашения о лояльности», поскольку тот смысл, который законодатель хочет заложить в это правовое явление позволяет говорить скорее о «согласии проявлять лояльность» к законам принимающего государства со стороны иностранного гражданина или лица без гражданства (аналогично можно рассматривать предусмотренное законодательством Российской Федерации согласие на обработку персональных данных лица).

Соглашение, по общему правилу, предполагает участие как минимум двух договаривающихся сторон. Можно попробовать спроецировать на данные отношения публично-правовые механизмы

¹ Лампадова С. С. Организационно-правовые механизмы обеспечения селективности долгосрочной миграции: учебно-практическое пособие. СПб., 2018. С. 26.

и рассматривать «соглашение о лояльности» как своеобразную публичную «оферту» - предложение Российской Федерации въезжать на ее территорию и находится на ней при выполнении существенных условий по соблюдению законодательства. При таком подходе условия предлагающей заключить соглашение стороны (принимающего государства) публично адресованы неограниченной группе лиц (иностранных граждан и лиц без гражданства). Согласие принять эти условия иностранный гражданин выражает путем подписания «соглашения о лояльности». После чего ему разрешается въезд на территорию российского государства. Отказ от подписания «соглашения о лояльности» влечет закономерный отказ в пропуске такого лица в Российскую Федерацию.

В-третьих, требует тщательной проработки механизм процедуры заключения «соглашения о лояльности». Если при визовом режиме въезда особых проблем в оформлении «соглашения о лояльности» не возникнет (это можно делать непосредственно в уполномоченном органе при оформлении визы), то при безвизовом порядке сразу же возникнут организационные сложности.

Возможно распространить на процедуру заключения таких соглашений опыт оформления и выдачи миграционных карт. Вместе с тем, этот же опыт подсказывает, что при отсутствии цифровизации процедуры оформления документа, будут возникать значительные задержки во времени нахождения иностранных граждан в пунктах пропуска через государственную границу, что повлечет возрастание социальной напряженности и формирование негативного имиджа государственных органов принимающего государства. Кто будет разъяснять иностранным гражданам содержание предлагаемого к подписанию соглашения? Поездные бригады, водитель автотранспорта, которым следуют иностранные граждане, уполномоченные должностные лица в пунктах пропуска через государственную границу? Перечисленные сложности могут привести к формальному подходу к подписанию такого соглашения как со стороны иностранных граждан, так и со стороны ответственных лиц (по принципу «лишь бы скорее»). При таком подходе полностью утрачивается смысл данного документа: разъяснение иностранному гражданину содержания его обязанностей по соблюдению российского законодательства и осознанное взятие им на себя этих обязательств.

Отдельные категории иностранных граждан (трудовые мигранты, беженцы) могут заключать «соглашение о лояльности» при

оформлении разрешительных документов для нахождения на территории Российской Федерации в конкретном правовом статусе. Однако срок такого обращения в уполномоченный орган не совпадает с датой въезда на территорию Российской Федерации. Данная ситуация может привести к ложному представлению у иностранных граждан об отсутствии ответственности за соблюдение российского законодательства, поскольку они еще не информированы о необходимости такого соблюдения и не взяли на себя этого обязательства. Одновременно появятся иностранные граждане и лица без гражданства, уже въехавшие на территорию государства в безвизовом режиме и не обратившиеся за получением разрешительных документов в уполномоченный орган, но при этом законно находящиеся в России. Как они будут заключать «соглашение о лояльности»?

В-четвертых, как уже отмечалось ранее, внедрение «соглашения о лояльности» в отечественную правоприменительную практику потребует внесение дополнений в ст. ст. 26–27 Федерального закона от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». В дополнение к действующим правилам необходимо установить ограничения на въезд в Российскую Федерацию иностранного гражданина или лица без гражданства добровольно не пожелавшего подписать «соглашение о лояльности». Следует также рассмотреть целесообразность ограничения на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан или лиц без гражданства, которые в период своего предыдущего пребывания (проживания) в Российской Федерации нарушили «соглашение о лояльности».

В-пятых, необходимо отметить, что не только сама правовая конструкция института «соглашения о лояльности» должна получить свое отражение в миграционном законодательстве. Специалистами в сфере миграции, и с этой позицией нельзя не согласиться, указывается на необходимость комплексного подхода к закреплению понятийного аппарата и формированию институционального механизма управления миграцией. Так, в тесной взаимосвязи с «соглашением о лояльности» находятся институциональные условия «иммиграционного надзора», механизмы обеспечения особого иммиграционного статуса «контролируемое пребывание», которые также должны найти отражение в национальном законодательстве¹.

¹ Сандугей А. Н. О совершенствовании правовых механизмов государственного контроля (надзора) в сфере иммиграции // Научный портал МВД России. 2020. № 4 (52). С. 113.

Таким образом, проведенное исследование позволяет утверждать, что институт «соглашения о лояльности» следует воспринимать как своевременный и передовой инструмент в управлении миграционными процессами. Его следует рассматривать как меру административного воздействия превентивного характера, состоящую в индивидуально-ориентированном информировании иностранного гражданина или лица без гражданства о правилах въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации, пребывания (проживания) в Российской Федерации и привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации, об установленных требованиях к отдельным статусам иммигрантов на территории Российской Федерации, о последствиях их нарушения.

Правовая природа «соглашения о лояльности» позволяет на сегодняшний день рассматривать его как вспомогательный институт, поскольку самостоятельного юридического значения он не имеет и должен функционировать как обеспечивающий механизм реализации действующих норм о праве. Вместе с тем, с точки зрения психологии права, его потенциал чрезвычайно высок. Представляется, что таким образом на законодательном уровне будет реализована общегосударственная превентивная функция по отношению к потенциальным нарушителям российского законодательства и сомневающимся в себе.

Однако, имеющиеся на текущий момент спорные моменты, не позволили внедрить его в действующее миграционное право Российской Федерации. Иначе дело обстоит с другими новеллами, такими как «режим высылки», «контролируемое лицо», «реестр контролируемых лиц». В соответствии с федеральным законом от 08.08.2024 № 260-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» названные институты начнут действовать в Российской Федерации уже с 05 февраля 2025 г.

В Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» появится новый термин «режим высылки». Под ним предлагается понимать правовой режим, применяемый в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства, находящихся в Российской Федерации, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации, в целях обеспечения их выезда из Российской Федерации или приобретения ими законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации, предусматривающий установление в отношении таких лиц ограничений отдельных

прав и свобод, применение мер федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции.

Правовой режим высылки тесно связан с правовым статусом «контролируемое лицо», являющимся еще одной новеллой миграционного права. Новый правовой статус позволяет говорить о развитии института специального (персонального) административного надзора в сфере миграции.

Режим высылки будет применяться к иностранному гражданину или лицу без гражданства после внесения сведений о нем в реестр контролируемых лиц (далее по тексту — Реестр). Это значит, что как только наступит одно из событий, свидетельствующих об отсутствии у иностранного гражданина или лица без гражданства законных оснований для дальнейшего нахождения на территории Российской Федерации, сведения о лице вносятся в Реестр и в отношении него иницируется одна из мер принуждения, связанная с перемещением за пределы территории Российской Федерации.

Основанием внесения сведений об иностранном гражданине или лице без гражданства в реестр контролируемых лиц является:

— истечение срока временного пребывания, разрешения на временное проживание, разрешения на временное проживание в целях получения образования или вида на жительство;

— выявление МВД России или его территориальным органом факта въезда в Российскую Федерацию иностранного гражданина путем незаконного пересечения Государственной границы Российской Федерации;

— принятия Российской Федерацией иностранного гражданина, переданного иностранным государством в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, при отсутствии законных оснований для нахождения указанного иностранного гражданина на территории России;

— аннулирование визы, разрешения на временное проживание, разрешения на временное проживание в целях получения образования или вида на жительство;

— принятие решения об отказе в рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу, об отказе в признании беженцем, об отказе в предоставлении (о продлении срока предоставления) временного убежища либо о лишении или об утрате временного убежища или статуса беженца;

— вынесение постановления о назначении иностранному гражданину административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации;

— вынесение решения о сокращении срока временного пребывания, депортации, реадмиссии, нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, неразрешении въезда в Российскую Федерацию или об ограничении выезда за пределы Российской Федерации;

— истечение семидесяти двух часов пребывания иностранного гражданина, находящегося в качестве пассажира на борту круизного судна или парома, имеющих разрешения на пассажирские перевозки;

— вынесение решения о прекращении гражданства Российской Федерации при отсутствии законных оснований для нахождения на территории Российской Федерации;

— поступления копии вступившего в силу обвинительного приговора суда Российской Федерации о признании иностранного гражданина виновным в совершении преступления.

Большая часть названных сведений находится в распоряжении МВД России и его федеральных органов, что обусловила возложение полномочий оператора Реестра на указанное ведомство. Так правовой статус полиции дополнен правом обрабатывать и вносить в банки данных информацию о лицах, которые являются иностранными гражданами и лицами без гражданства и в отношении которых применяется режим высылки. Кроме того, полиция дополнительно получила право проникать в жилые и иные помещения при наличии достаточных оснований полагать о факте фактического нахождения, пребывания или проживания в этом такого иностранного гражданина или лица без гражданства, доставлять и задерживать «контролируемых лиц»¹.

В отдельных случаях, когда сведения находятся в распоряжении суда или иных уполномоченных органов исполнительной власти, их направление будет осуществляться по имеющимся сервисам межведомственного взаимодействия.

В Реестре контролируемых лиц аккумулируется информация об иностранном гражданине или лице без гражданства в отношении которого применен режим высылки: фамилия, имя, отчество; дата рождения; пол; гражданство (подданство) иностранного государства либо

¹ Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции». Ст.ст. 12, 13, 14, 15, 17.

сведения об отсутствии гражданства (подданства); сведения о документе, удостоверяющем личность, включая вид, серию, номер, дату выдачи, наименование и код органа, выдавшего документ; страховой номер индивидуального лицевого счета; идентификационный номер налогоплательщика; место жительства и (или) место пребывания, в том числе не подтвержденные регистрацией по месту жительства и (или) учетом по месту пребывания; код и наименование ТО МВД России, в котором иностранный гражданин состоит на миграционном учете; дата включения в реестр контролируемых лиц сведений об иностранном гражданине, дата исключения из реестра контролируемых лиц таких сведений; сведения о трудовой деятельности, включая сведения о работодателе или заказчике работ (услуг); сведения о прохождении обучения, включая сведения об образовательной (научной) организации; сведения об основаниях включения в реестр контролируемых лиц.

В отличие от других банков данных, находящихся в распоряжении МВД России, сведения из Реестра контролируемых лиц будут доступны на официальном сайте МВД России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Ознакомиться с содержанием всего Реестра на сайте будет невозможно, но проверить сведения о конкретном иностранном гражданине и лице без гражданства сможет любое заинтересованное лицо. Этим механизмом в полной мере реализуются принципы открытости, использования достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем в деятельности полиции, а также обеспечивается для иностранных граждан и лиц без гражданства возможность ознакомления с содержащейся в банках данных информацией, непосредственно затрагивающей их права и свободы. Подобный подход к механизму информирования о режиме высылки исключает неосведомленность иностранного гражданина (лица без гражданства), работодателя или другой принимающей стороны об установлении статуса контролируемого лица, а значит создает необходимые предпосылки для предупреждения правонарушений в сфере миграции.

В случае выезда иностранного гражданина из Российской Федерации либо приобретения им законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации, а также отмены или признания судом незаконным решения, послужившего основанием для применения к иностранному гражданину режима, смерти иностранного

гражданина или объявления его судом умершим, сведения о нем исключаются из Реестра контролируемых лиц.

Примечательно, что благодаря введению в правовое поле нового института режима высылки, опосредованно законодательное закрепление получили меры федерального государственного контроля (надзора), выходящие за пределы ранее отраженных в нормах миграционного права.

Так, отечественное законодательство в сфере миграции помимо самого включения в реестр контролируемых лиц пополнилось такими мерами федерального государственного контроля (надзора) как установление места нахождения контролируемого лица, согласование маршрута следования контролируемого лица до пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации, наблюдение за соблюдением контролируемым лицом установленных ограничений и вынесенных предписаний, за выполнением возложенных на контролируемое лицо обязанностей, совершаемыми контролируемым лицом действиями. Содержание перечисленных мер в целом не вызывает вопросов, одного механизма их реализации в настоящее время не ясен и требует нормативного закрепления в ведомственных нормативных правовых актах органов государственной власти, уполномоченных на их реализацию.

При этом, часть мер принуждения, обозначенных в законе уже известны российскому праву. В новом нормативном правовом акте они получили обновленную интерпритацию применительно к контролируемым лицам, что обусловило необходимость внесения отдельных изменений в действующее законодательство. Среди них: доставление контролируемого лица; задержание контролируемого лица; помещение контролируемого лица в специальное учреждение; проверка документов, удостоверяющих личность контролируемого лица (идентификация), и иных документов, представляемых в отношении такого лица; установление личности контролируемого лица; проведение обязательной государственной дактилоскопической регистрации и фотографирования контролируемого лица. Механизм реализации указанных мер правоприменительной практикой выработан, что позволяет говорить об их скорейшем и эффективном внедрении в правоохранительную деятельность.

Отдельно следует остановиться на предусмотренном новой нормой права ограничении отдельных прав и свобод контролируемого лица.

Статус контролируемого лица влечет безоговорочное установление в отношении него ограничений, ряд которых в современном российском праве можно считать беспрецедентными. Так, в отношении него устанавливаются:

— запреты на государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, приобретение и постановку на государственный кадастровый учет или регистрацию недвижимого имущества, приобретение и государственную регистрацию транспортных средств, самоходных машин и других видов техники, ограничения на пользование правом на управление транспортными средствами;

— отказ в допуске к сдаче экзаменов на право управления транспортными средствами, в выдаче (замене, обмене) российского национального или международного водительского удостоверения, в открытии банковского счета и осуществлении иных банковских операций (за исключением переводов денежных средств в целях уплаты обязательных платежей, установленных законодательством Российской Федерации, а также переводов денежных средств на счет контролируемого лица и выдачи наличных денежных средств контролируемому лицу в сумме не более 30 тысяч рублей в месяц);

— запрет на заключение брака, на изменение места жительства или места пребывания в Российской Федерации без разрешения территориального органа МВД России, осуществляющего контроль;

— запрет на выезд за пределы территории субъекта Российской Федерации, муниципального образования, в которых контролируемое лицо пребывает (проживает), за исключением выезда из Российской Федерации и др.

Например, до сих пор заключение брака не допускалось исключительно в силу медицинских, биологических или морально-этических обстоятельств¹. Так, по закону не могли заключить брак лица, из которых хотя бы одно лицо уже состоит в другом зарегистрированном браке; близкие родственники; усыновители и усыновленные; лица, из которых хотя бы одно лицо признано судом недееспособным вследствие психического расстройства. Запрет на заключение брака контролируемым лицом является абсолютно новым с точки зрения подходов к решению задачи обеспечения правопорядка и безопасности государства. Очевидно, что новая норма права до-

¹ Семейный кодекс Российской Федерации. Ст. 14.

полнила механизм противодействия практике заключения фиктивных браков с целью натурализации на территории Российской Федерации.

При попытке контролируемого лица обратиться в уполномоченный орган за реализацией любого из перечисленных прав, оно автоматически попадает в поле зрения правоохранительной системы, что неизбежно приводит к конечной цели применения режима — высылке лица с территории Российской Федерации.

Таким образом, режим высылки устанавливается до выезда из Российской Федерации иностранного гражданина, либо урегулирования им своего правового положения на территории Российской Федерации, либо утраты (прекращения) действия обстоятельств, в связи с которыми был установлен режим.

Легализация института «режим высылки» существенно расширило арсенал правоохранительных органов в решении превентивных задач и обеспечении миграционной безопасности Российской Федерации. В свою очередь введение особого миграционного статуса «контролируемое лицо» позволяет говорить о развитии института специального (персонального) административного надзора в направлении введения новой категории «иммиграционный надзор» и закрепления круга поднадзорных лиц. Институт иммиграционного надзора должен развиваться с учетом риск-ориентированного подхода в отношении отдельных категорий иностранных граждан, оказавшихся в нестандартных ситуациях с точки зрения обычных иммиграционных процедур¹. В дальнейшем перечень наделяемых статусом «контролируемое лицо» может пополниться иностранными гражданами и лицами без гражданства, нарушившими условия «соглашения о лояльности».

¹ Сандугей А. Н. О совершенствовании правовых механизмов государственного контроля (надзора) в сфере иммиграции // Научный портал МВД России. 2020. № 4 (52). С. 114.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование показало, что новеллы миграционного законодательства в значительной степени ликвидировали имеющиеся пробелы в правовом регулировании государственного контроля (надзора) в сфере миграции. Подробное изложение нормативно установленных правил (требований) в сфере миграции, ответственности за их несоблюдение позволяет демонстрировать открытость миграционной политики Российской Федерации при одновременном акцентировании внимания на серьезности государственных подходов к вопросам национальной безопасности в миграционной сфере.

Вместе с тем, очевидна незавершенность реформирования как самой контрольно-надзорной деятельности в сфере миграции, так и отечественного миграционного права в целом.

Давно ожидаемое объединение применяемых в Российской Федерации мер государственного принудительного воздействия, заключающихся в удалении за пределы территории государства иностранного гражданина или лица без гражданства, в единый институт высылки до сих пор не состоялось. Научная общественность много лет полемизирует на тему единства и дифференциации правовой природы действующих процедур административного выдворения и депортации, склоняясь к ее общности. Законодатель, судя по всему, разделяет укоренившиеся научные подходы, поскольку проводимыми реформами постепенно сближает названные институты засчет унифицированного подхода к наделению субъектов применения данных мер соответствующими полномочиями. Однако эти изменения носят половинчатый характер. Окончательного слияния названных мер в единый институт так и не произошло, хотя и было анонсировано проектом федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства», который в своем содержании примирил разные научные концепции заменив их единой высылкой, но дифференцировав основания и порядок ее применения.

Это не единственный пример несистемного подхода к законодательной деятельности в сфере миграции. Нормативные правовые акты, регулирующие контрольно-надзорную деятельность в миграционной сфере в значительной степени морально устарели, поскольку принимались в других социально-экономических и политических условиях. Вносимые в них поправки позволяют своевременно реаги-

ровать на современные вызовы и угроза правопорядку и безопасности страны, но делают эти законы «тяжелыми» и неудобными для применения. Отдельные новеллы законодательства просто не коррелируют с самим «духом» нормативного правового акта в который вносятся.

Стоит надеяться, что имеющие место фрагментарные изменения в регулировании миграционных отношений на территории Российской Федерации послужат фундаментом для формирования нового современного законодательства в сфере миграции, одинаково эффективного в достижении как национальных интересов Российской Федерации, так и всех лиц, законно находящихся на ее территории. При этом постепенное введение новых механизмов и институтов управления миграционными процессами позволит апробировать и усовершенствовать их настолько, что к моменту создания консолидированного нормативного правового акта, регулирующего вопросы контроля (надзора), а возможно и всей миграционной сферы, эти механизмы и институты будут настолько устоявшимися, что прослужат долго.

Подготавливая монографию, автор постарался как можно полнее осветить основные направления и механизмы контроля (надзора) в сфере миграции на территории Российской Федерации. Акценты сделаны на тех проблемных вопросах, которые, с точки зрения автора, наиболее часто встречаются в практической деятельности правоохранительных органов. В тоже время, данные вопросы недостаточно освещены в специальной литературе. Поэтому, автор выражает надежду, что настоящая монография будет одинаково полезна как практическим работникам, включая руководителей разного уровня, так и преподавателям, студентам, слушателям образовательных организаций системы МВД России.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

*Нормативные правовые акты*¹

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993).
2. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 №223-ФЗ.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ.
4. Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают (принята резолюцией 40/144 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 13.12.1985).
5. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции».
6. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».
7. Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».
8. Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».
9. Федеральный закон от 25.07.1998 № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации».
10. Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».
11. Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».
12. Указ Президента Российской Федерации от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы».
13. Указ Президента Российской Федерации от 21.12.2016 № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе

¹ Все нормативные правовые акты приводятся по сведениям официальной Информационно-правовой системы «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru/cons/>

Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации».

14. Указ Президента Российской Федерации от 14.11.2013 № Пр-2685 «О Концепции общественной безопасности в Российской Федерации».

15. Указ Президента Российской Федерации от 08.06.2012 № Пр-1490 « О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» (отменена указом Президента Российской Федерации от 31.10.2018 № 622).

16. Указ Президента Российской Федерации от 01.03.2011 № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации».

17. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.11.2016 № 1220 «О порядке взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы безопасности Российской Федерации при реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии».

18. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 1306 «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии».

19. Постановление Правительства Российской Федерации от 13.11.2012 № 1162 «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции».

20. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2003 № 382 «О проставлении отметки о запрещении въезда в Российскую Федерацию некоторых категорий иностранных граждан и лиц без гражданства».

21. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22.02.2019 № 265-р «О плане мероприятий по реализации в 2019–2021 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы».

22. Приказ МВД России от 24.05.2024 № 288 «Об утверждении Порядка проведения обязательной государственной дактилоскопической регистрации и фотографирования иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывших в Российскую Федерацию в целях, не

связанных с осуществлением трудовой деятельности, на срок, превышающий девяносто календарных дней, либо в целях осуществления трудовой деятельности, а также иностранных граждан и лиц без гражданства, желающих въехать в Российскую Федерацию в указанных целях».

23. Приказ МВД России от 24.08.2023 № 619 «О некоторых организационных вопросах деятельности органов внутренних дел Российской Федерации по профилактике правонарушений».

24. Приказ МВД России от 08.08.2022 № 593 «О вопросах представления в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации материалов, свидетельствующих о наличии обстоятельств, являющихся основанием для принятия (отмены) решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, их рассмотрения и реализации решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации».

25. Приказ МВД России от 28.06.2022 № 468 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции».

26. Приказ МВД России от 31.01.2022 № 84 «Об утверждении индикатора риска нарушения обязательных требований по федеральному государственному лицензионному контролю (надзору) за деятельностью по оказанию услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации».

27. Приказ МВД России от 21.01.2022 № 65 «Об утверждении индикативных показателей федерального государственного лицензионного контроля (надзора) за деятельностью по оказанию услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации».

28. Приказ МВД России от 22.11.2021 № 926 «Об утверждении Порядка принятия решения о продлении либо сокращении срока временного пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации».

29. Приказ МВД России от 11.08.2020 № 561 «Об утверждении формы заключения об установлении факта фиктивной регистрации по месту жительства иностранного гражданина или лица без гражданства в жилом помещении и формы заключения об установлении

факта фиктивной постановки иностранного гражданина или лица без гражданства на учет по месту пребывания».

30. Приказ МВД России от 29.03.2019 № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности».

31. Приказ МВД России от 30.08.2017 № 685 «О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание».

32. Приказ МВД России от 17.02.2017 № 75 «Об утверждении Перечня должностных лиц Министерства внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органов, уполномоченных принимать решения о реадмиссии».

33. Приказ МВД России от 10.01.2012 № 8 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции».

34. Программа профилактики нарушений обязательных требований, соблюдение которых оценивается Министерством внутренних дел Российской Федерации при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции.

Международные договоры и соглашения¹

35. Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии (Сочи, 25 мая 2006 г.). Ратифицировано Федеральным законом от 03.03.2007 № 26-ФЗ «О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии».

Проекты нормативных правовых актов²

36. Проект федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства».

¹ Приводится по сведениям официальной Информационно-правовой системы «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru/cons/>

² Приводится по сведениям официальной Информационно-правовой системы «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru/cons/>

Решения судов¹

37. Решение Рязанского областного суда от 04.07.2019 № 12-94/2019. Категория спора: Привлечение к административной ответственности. Требования уполномоченного органа: О привлечении к ответственности по ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП Российской Федерации за нарушение иностранным гражданином, лицом без гражданства правил въезда или режима пребывания в Российской Федерации.

38. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». П. 4

Монографии, учебники, учебные пособия, научные статьи

39. Административная деятельность полиции: курс лекций / под ред. В. А. Кудина. СПб.: Издв-во СПб ун-та МВД России, 2014. 768 с.

40. Алгоритм действий сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации при выявлении нарушений, связанных с привлечением к трудовой деятельности иностранных граждан — высококвалифицированных специалистов, а также при принятии решения о запрете работодателю или заказчику работ (услуг) привлекать к трудовой деятельности такую категорию работников: методические рекомендации / Лампадова С.С. и др. — СПб.: изд-во СПб ун-та МВД России, 2020. — 104 с.

41. Андриченко Л. В., Плюгина И. В. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения: монография. — Москва: ИЗиСП : Норма : Инфра-М, 2019. 392 с.

42. Богатская К. А., Цхададзе Н. В. Экономический анализ определения эффективности миграционных процессов // Инновации и инвестиции. — № 10. — 2018. — С. 50-54.

43. Бурджуев Р. Ф., Севрюгин В. Е. Коллизии административной ответственности за незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства // Юридическая наука и правоохранительная практика. 3 (29). 2014.

¹ Все решения судебных органов приводятся по сведениям официальной Информационно-правовой системы «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru/cons/>

44. Волох В. А. Миграция населения как объект научного исследования: сущность, современные трактовки и классификация // PolitBook. — 2015. — № 1.

45. Воронов А. М. Актуальные вопросы администрирования миграционных процессов на пространстве ОДКБ в современных условиях // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2019. № 1. С. 49–53.

46. Воронов А. М., Сандугей А. Н. Незаконная миграция — угроза национальной безопасности // Финансы: теория и практика/Finance: Theory and Practice. 2016. Т. 20, № 1. С. 20–23. <https://doi.org/10.26794/2587-5671-2016-20-1-20-23>.

47. Воронов А. М. Публичное администрирование в сфере обеспечения общественной безопасности современной России: теоретические и правовые концепты : монография / А. М. Воронов, Р. Н. Лапидус. Москва : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2022. 319 с.

48. Германия предложит мигрантам «Договор лояльности» // Известия. 25.11.2009.

49. Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов: учебное пособие. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017.

50. Денисенко М.Б., Фурса Е. В., Хараева О. А., Чудиновских О. С. Миграционная политика в зарубежных странах и в Российской Федерации: опыт сравнительного анализа: методич. пособие. — М., 2003.

51. Иванова А.А. К вопросу о принудительном перемещении незаконных мигрантов за пределы Российской Федерации // Миграционное право. 2014. № 3. С. 3-7.

52. Ивахнюк И.В. Международная миграция как ресурс развития (замечания в связи с глобальной дискуссией) // Век глобализации. — 2011. — № 1.

53. Ионцев В.А. Миграция населения. Международная миграция. Вып.3. М., 2001.

54. Карпов О. В., Ледашев С. В., Рузевич О. Р., Дядькин О. Н. Правовой анализ мер принуждения, связанных с перемещением иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации // Современное право. 2021. № 5. С. 56–61. <https://doi.org/10.25799/NI.2021.44.61.010>

55. Контрольно-надзорная деятельность полиции: учебное пособие. СПб.: изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. — 332 с.

56. Костыря А. С. Административное выдворение, депортация и реадмиссия: сравнительно-правовой анализ // Вестник Белгородского

юридического института МВД России имени И. Д. Путилина. 2017. № 2 (30). С. 46–49.

57. Лампадова С. С. «Соглашение о лояльности» как новелла российского миграционного права // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22. № 4. С. 456-463.

58. Лампадова С. С. Неисполнение работодателем, заказчиком работ (услуг) принятых на себя обязательств перед высококвалифицированным специалистом как основание принятия решения территориальным органом МВД России о запрете работодателю или заказчику работ (услуг) привлекать иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности в Российской Федерации в качестве высококвалифицированных специалистов // Административно-правовое регулирование охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности: проблемы и пути их решения: сборник статей по материалам ежегодной межвузовской научно-практической конференции, 27 сентября 2019 года. СПб. Изд-во СПб ун-та МВД России, 2020. С. 187–193.

59. Лампадова С. С. О некоторых особенностях административно-юрисдикционной деятельности подразделений по вопросам миграции МВД России // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: сборник трудов по материалам VII Всероссийской научно-практической конференции, 25 мая 2018 года. Краснодар: Изд-во ФГКОУ ВПО Краснодарского ун-та МВД России, 2018. С. 44-47.

60. Лампадова С. С. О соотношении отдельных норм права при осуществлении территориальными органами МВД России государственного контроля в сфере миграции // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3 (75). С. 44-48.

61. Лампадова С. С. Обеспечение миграционной безопасности Российской Федерации органами внутренних дел: монография. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017. — 208 с.

62. Лампадова С. С. Организационно-правовые механизмы обеспечения селективности долгосрочной миграции: учебно-практическое пособие. СПб., 2018. 71 с.

63. Лампадова С. С., Сахарова Т. А. Актуальные проблемы взыскания административных штрафов с иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушения правил въезда в Российскую Федерацию или режима пребывания (проживания) в Российской Федерации //

Актуальные проблемы административного и административно — процессуального права: сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), посвященной 70-летию доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича, 24 марта 2017 года: в 3-х частях / под ред. д.ю.н. Ю. Е. Аврутина, д.ю.н. А. И. Каплунова. СПб. Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017. Ч. II. С. 72-77.

64. Лампадова С. С., Сахарова Т. А. О стратегических приоритетах Российской Федерации в сфере миграции // Административно-правовое регулирование охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности: проблемы и пути их решения: Сборник трудов межвузовской научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 2019. С. 138–143.

65. Лампадова С. С., Сахарова Т. А., Пономарев А. А. Депортация как мера административного принуждения: реалии и перспективы // Актуальные проблемы законодательного регулирования миграционных процессов на территории государств-участников СНГ: Материалы ежегодной международной научно-практической конференции. СПб., 2020. С. 111–121.

66. Миграционная политика: диагностика, вызовы, предложения. М.: Центр стратегических разработок, 2017.

67. Олейник С. Роль международной организации по миграции в обеспечении управления реадмиссией лиц // Журнал международного права и международных отношений. 2016. № 1-2. С. 24–29.

68. Паукова Ю. В. О необходимости реформирования института нежелательности пребывания (проживания) иностранных граждан в России в условиях цифровизации // Право и политика. 2021. No 1. С. 23–32. <https://doi.org/10.7256/2454-0706.2021.1.34942>. URL: https://nbpublish.com/Library_read_article.php?id=34942

69. Прудников А. С. Незаконная миграция как источник угрозы для национальной безопасности России // Государственная служба и кадры. — 2015. — № 3.

70. Прудникова Т. А., Акимова С. А. Миграционные процессы в современной России // Вестник экономической безопасности. — 2017. — № 2.

71. Прудникова Т. А., Акимова С. А. Правовые модели административно-правового регулирования миграционных процессов // Вестник экономической безопасности. — 2016. — № 6.

72. Пухова М. М., Дорошина И. П., Ходжаева И. Г. Теоретические основы миграции // Транспортное дело России. — 2013. — № 6.

73. Сандугей А. Н. О совершенствовании правовых механизмов государственного контроля (надзора) в сфере иммиграции // Научный портал МВД России. 2020. № 4 (52). С. 109–116.

74. Хабриева Т. Я. Миграционное право: сравнительно-правовое исследование: монография. — Москва: Ин-т законодательства и срав. правоведения при Правительстве Российской Федерации; Юриспруденция, 2019.

75. Чертков А. Н. Юридическая ответственность как механизм противодействия незаконной миграции в Российской Федерации // Право и политика. 2006.

76. Шурухнова Д. Н. Назначение административного выдворения иностранным гражданам и лицам без References гражданства в свете решений Европейского суда по правам человека // Деятельность правоохранительных органов в современных условиях : сб. материалов XXIV междунар. науч.-практ. конф. / гл. ред. П. А. Капустюк. Иркутск : ВСИ МВД России, 2019. С. 334–336.

Интернет-ресурсы

77. Официальный сайт Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://special.kremlin.ru/events/president/news/>

78. Официальный сайт МВД России. [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.рф/mvd>

79. Официальный сайт Международной организации по миграции // [Электронный ресурс]. URL: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/WMR-2022-RU.pdf>

80. Официальный сайт Государственного департамента США // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.state.gov/>

81. Официальный сайт Службы гражданства и иммиграции США // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.uscis.gov/>

82. Официальный сайт Представительства Германии в России // <http://www.gesetze-im-internet.de>

Для заметок

Для заметок

Научное издание

Лампадова Светлана Сергеевна,
кандидат юридических наук, доцент

КОНТРОЛЬ И НАДЗОР В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

Монография

Компьютерная верстка *Душкова А. Ю.*
Дизайн обложки *Шеряй А. Н.*

ISBN 978-5-91837-959-2



EDN: GIOPZZ



Подписано в печать 18.12.2024. Формат 60×84^{1/16}
Печать цифровая 10,0 усл. п. л. Заказ № 174/24
Тираж 100 экз. (1-й завод 1–50 экз.)

Отпечатано в Санкт-Петербургском университете МВД России
198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1