

**Федеральное государственное казенное образовательное
учреждение высшего образования
«Уральский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации»**

Кафедра конституционного права

А. В. Крысанов

**Государственно-правовые основы миграции
и миграционных процессов**

Курс лекций

**Екатеринбург
2021**

ББК 67.910.2
К853

К853 Крысанов А. В.

Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов: курс лекций. – Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2021. – 115 с.

ISBN 978-5-88437-787-5

Рецензенты: ***О. А. Миронова***, начальник кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин Крымского филиала Краснодарского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент;
Р. С. Галиев, доцент кафедры конституционного и международного права Барнаульского юридического института МВД России, кандидат юридических наук, доцент

Курс лекций призван обеспечить знание обучающимися основных категорий, понятий и терминов в области государственно-правовых основ миграционной системы Российской Федерации, сущности, содержания и особенностей деятельности органов государственной власти, осуществляющих практическую деятельность в сфере миграции, правового регулирования миграционных процессов в Российской Федерации. Направлен на приобретение обучающимися умения осуществлять всесторонний анализ различных аспектов государственно-правового регулирования миграционных процессов применительно к деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, а также навыков применения полученных знаний и умений для решения задач будущей практической деятельности.

Курс лекций предназначен для обучающихся образовательных организаций системы МВД России.

Осуждено на заседании кафедры конституционного права УрЮИ МВД России (протокол № 1 от 13 января 2021 г.).

Рекомендовано к использованию в образовательном процессе методическим советом УрЮИ МВД России (протокол № 6 от 15 февраля 2021 г.).

ISBN 978-5-88437-787-5

ББК 67.4

© А. В. Крысанов, 2021

© Уральский юридический институт МВД России, 2021

ВВЕДЕНИЕ

Миграционные потоки в Российскую Федерацию в 2020 г. несколько замедлились. Причиной такой ситуации явилась в первую очередь пандемия COVID-19, объявленная Всемирной организацией здравоохранения. В свою очередь, в среднесрочной и долгосрочной перспективе в нашей стране ожидается стабильный приток мигрантов.

Миграция в известной мере стимулирует выработку государственных мер по ее регламентации. Одни государства, стремятся ограничить въезд и пребывание мигрантов, другие, наоборот, наращивают миграционную привлекательность.

На современном этапе в Российской Федерации миграционная политика становится одним из приоритетных направлений деятельности органов государственной власти. За последние годы в стране последовательно приняты две Концепции государственной миграционной политики, которые стали ключевыми актами в вопросах развития миграционного законодательства на долгосрочную перспективу. Вместе с тем следует отметить реформирование органов исполнительной власти, которое непосредственно затронуло миграционную сферу. Указанные обстоятельства в совокупности с масштабами миграционных процессов, имеющих место на территории Российской Федерации, актуализируют необходимость подробного рассмотрения основных аспектов в области государственной миграционной политики Российской Федерации и организационно-правового статуса подразделений МВД России, осуществляющих деятельность в сфере миграции.

В сфере государственного управления миграционными процессами важнейшую роль выполняет Министерство внутренних дел Российской Федерации. Кроме того, организационный механизм выработки и реализации миграционной политики предусматривает конкретизацию контрольных полномочий Президента Российской Федерации в данной сфере. Так, Правительству Российской Федерации вменяется в обязанность ежегодно отчитываться перед Президентом Российской Федерации о реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации.

Цель разработки курса лекций состоит в раскрытии основных дидактических единиц учебной дисциплины «Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов» на основе научных и нормативных положений миграционного права.

Курс лекций «Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов» предназначен для обучающихся по специальности 40.05.02 Правоохранительная деятельность и по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция.

1. МИГРАЦИЯ КАК ОБЪЕКТ ПОЗНАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ

Современные подходы к определению понятия «миграция»

Определяя значение термина «миграция», изначально обратимся к толковому словарю С. Н. Ушакова, в котором миграция понимается как передвижение, переселение¹. Однако, такое понимание миграции можно считать общеупотребительным². В свою очередь, справедлива точка зрения, что в научной литературе до настоящего времени нет единого мнения и единого подхода к определению миграции и категорий мигрантов³. Тем не менее, преобладающим и активно используемым в научных публикациях по юриспруденции можно считать подход к пониманию миграции, сформулированный Л. Л. Рыбаковским. Автор рассматривает миграцию в узком и широком смысле слова. В узком значении это вид территориального перемещения, т. е. переселение. При этом выделяется два условия, которым должно отвечать переселение: во-первых, население перемещается между населенными пунктами (внутрипоселенные передвижения населения не относятся к миграции населения); во-вторых, перемещения обязательно сопровождаются сменой постоянного места жительства. В широком значении миграция – территориальные перемещения, совершающиеся между разными населенными пунктами одной или нескольких административно-территориальных единиц, независимо от продолжительности, регулярности и целевой направленности⁴.

В 2020 г. было издано учебное пособие «Миграция населения» Л. Л. Рыбаковского, в котором автор уточняет обоснованный им ранее подход к пониманию миграции и отмечает, что существуют одни критерии, с помощью которых миграция населения идентифицируется как понятие, и другие критерии, которые призваны различить узкое и широкое понимание этого явления. Используя критерии, относимые для первого случая, можно дать следующую формулировку понятию «миграция населения». Миграция населения – это территориальные перемещения, представляющие серии событий, локализованных в пространстве и времени, совершаемые только между разными населенными пунктами, причем эти перемещения фиксируются тем или иным способом. Отличая миграцию от простого территориального перемещения населения, автор выделяет миграцию в узком значении этого слова – совокупность фиксируемых различными способами как безвозвратных, так и возвратных перемещений, совершаемых между разными населен-

¹ См.: Толковый словарь С. Н. Ушакова. URL: www.ushakovdictionary.ru/word.php (дата обращения: 15.05.2020).

² См.: Лампадова С. С., Воронина О. В., Сахарова Т. А. Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов: учеб. пособие. СПб.: Р-КОПИ, 2017. С. 8.

³ См.: Миграционное право России: учеб. для бакалавров / под ред. И. А. Цинделиани. Москва, 2018. С. 8.

⁴ См.: Рыбаковский Л. Л. Практическая демография. URL: [www:http://rybakovsky.ru/uchebnik3a22.html](http://rybakovsky.ru/uchebnik3a22.html) (дата обращения: 14.03.2020).

ными пунктами (безвозвратная в данном случае – синоним смены постоянного места жительства или миграции «насовсем»), а также миграцию в широком смысле этого слова – как совокупность фиксируемых различными способами как безвозвратных, так и возвратных перемещений между разными населенными пунктами. Кроме того, автор справедливо замечает, что названные критерии устанавливают лишь условные границы между миграцией в узком и широком значении слова, как и между миграцией и другими перемещениями населения. К примеру, длительный период совершался миграционный обмен населением между двумя населенными пунктами, и вдруг один вошел в состав другого. И хотя обмен населением между теперь уже частями единого населенного пункта остался прежним, но он в соответствии с принятыми критериями перестал быть миграцией¹.

Рассматривая миграцию как социально-экономическое явление, ученые обращают внимание, что оно обусловлено формированием в процессе реализации людьми своих намерений, связанных с передвижением и приобретением нового гражданско-правового статуса в местах вселения, а также с интересами семьи, общества и государства².

В отдельных случаях авторы, раскрывая значение термина миграция, формулируют определение международной миграции. Так, например, под международной миграцией предлагается понимать перемещение населения через государственную границу, связанное с изменением места жительства, желанием сменить гражданство, найти новую работу и другими факторами³.

Заслуживающим внимания видится определение миграции, сформулированное Т. Н. Балашовой, поскольку оно наиболее приближено к конституционно-правовому смыслу рассматриваемого явления. Так, под миграцией автор предлагает понимать совокупность правовых отношений, возникающих при планировании и территориальном пересечении гражданами, иностранными гражданами, лицами без гражданства как внешних, так и внутренних границ административно-территориальных образований в целях смены постоянного места жительства или временного пребывания на территории в иных целях, обусловленную государственным регулированием, реализацией личных интересов и, как правило, влекущую приобретение нового правового статуса⁴.

Не менее оригинальным и отражающим юридическую сторону рассматриваемого понятия видится определение, данное авторами учебного пособия «Государственно-правовые основы миграции населения в Российской Федерации», которые понимают миграцию как совокупность правовых норматив-

¹ См.: Рыбаковский Л. Л. Миграция населения: учеб. пособие для вузов. М.: Юрайт, 2020. С. 191–193. URL: <https://urait.ru/viewer/migraciya-naseleniya-454638#page/2> (дата обращения: 15.05.2020).

² См.: Самойлов В. С. Миграциология. Конституционно-правовые основы: монография. М., 2015. С. 54.

³ См.: Миграционное право России: учеб. для бакалавров / под ред. И. А. Цинделиани. С. 10.

⁴ Цит. по: Самойлов В. С. Указ. соч. С. 55.

ных отношений при проектировании и территориальном перемещении людей, обусловленную их государственным регулированием, реализацией личных и общественных интересов и, как правило, влекущую приобретение ими нового правового статуса¹.

На законодательном уровне термин «миграция» не имеет легального определения, не определены четкие критерии ее классификации². В то же время в Концепции государственной миграционной политики³, действовавшей до 31 октября 2018 г., были закреплены определения таких терминов, как: временная миграция, долгосрочная миграция, краткосрочная миграция, миграция на постоянное место жительства, незаконная миграция, образовательная (учебная) миграция, сезонная трудовая миграция, трудовая миграция. При этом в Концепции государственной миграционной политики, действующей в настоящее время⁴ (далее – Концепция), наблюдается пробел в вопросе установления легальных определений ключевых дефиниций.

Считаем, что следует согласиться с мнением о том, что трудности с законодательным определением понятия «миграция» связаны с тем, что сама миграция включает в себя ряд базовых проблем, которые раскрывают ее социально-экономическое, демографическое, правоохранительное и иное конкретное содержание⁵. Миграция слишком многоаспектный феномен, имеющий множество видов, что непосредственно обуславливает сложности выработки и легитимизации нормативного определения термина «миграция».

В свою очередь, Межпарламентской Ассамблеей государств – участников Содружества Независимых Государств выработано предложение рекомендательного характера в национальном законодательстве государств-участников использовать следующее определение. Миграция – перемещение физических лиц из одного государства в другое, а также в пределах территории государства вне зависимости от причин этого перемещения⁶.

Подчеркнем, что ключевая роль в изучении вопросов миграции в Российской Федерации изначально отводилась социологии и демографии; в совре-

¹ См.: Государственно-правовые основы миграции населения в Российской Федерации: учеб. пособие для студентов, обучающихся по спец. 021100 «Юриспруденция» / А. С. Прудников и др.; под ред. А. С. Прудникова, М. Л. Тюркина. М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2017. URL: <http://www.iprbookshop.ru/epd-reader?publicationId=81505> (дата обращения: 17.03.2020).

² См.: Миграционное право России: учеб. для бакалавров / под ред. И. А. Цинделиани. С. 10.

³ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ) (документ утратил силу с 31.10.2018). URL: [www:http://consultant.ru](http://consultant.ru) (дата обращения: 17.03.2020).

⁴ Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы». URL: [www:http://consultant.ru](http://consultant.ru) (дата обращения: 17.03.2020).

⁵ См.: Миграционное право России: учеб. для бакалавров / под ред. И. А. Цинделиани. С. 9.

⁶ Постановление № 47-13 Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ «О Глоссарии терминов и понятий, используемых государствами – участниками СНГ в пограничной сфере» (принято в г. Санкт-Петербурге 13.04.2018) // СПС «КонсультантПлюс».

менный период эта доминанта сохраняется, хотя в последние несколько десятилетий существенно возросла доля специальных юридических исследований. Во многом это объяснялось отсутствием интереса законодателя к регулированию миграционных перемещений в советский период, закрытостью границ и весьма слабой подвижностью населения внутри государства. В то же время изучение процессов миграции со стороны юридической науки и других общественных наук, хотя и имеет некоторую специфику, обусловленную в основном целями познания, тем не менее, основные существенные характеристики самого явления во многом совпадают¹.

Сущность, функции и факторы миграции людей

Миграция, так или иначе, сопровождает человечество на протяжении всего процесса его эволюции и развития. Претерпевая воздействие различных природных, социально-экономических, политических и других факторов, миграция не является статичным явлением, а постоянно изменяется.

Современные миграционные процессы характеризуются не только большей активностью, но и большим влиянием на социально-экономическую ситуацию в государстве. Зачастую они обуславливают изменения в политической сфере государства².

Характеризуя миграцию, Л. Л. Рыбаковский справедливо отмечает, что миграция представляет собой сложное общественное явление, которое отличается значительными масштабами и разнообразием. Она представляет собой один из лучших индикаторов социально-экономического благосостояния общества – это своего рода способ голосования населения ногами. Как правило, миграционные потоки ориентированы из менее развитых в более развитые страны и регионы, с более высоким уровнем заработной платы и лучшими социально-экономическими условиями. По примерным оценкам в различные формы миграции в мире ежегодно вовлечено около 2–3 % населения³.

Воздействие миграции на жизнедеятельность общества можно рассмотреть посредством определения тех ролей, которые она выполняет, то есть оказывает функциональное влияние. Л. Л. Рыбаковский предлагает говорить об основной и сопутствующих функциях миграции.

Основная функция миграции сводится к территориальному перераспределению миграции, которое в большинстве своем детерминировано размещением производительных сил, распределением производственных мощностей и инвестиций между отдельными территориями страны, в том числе между природными зонами, районами, разными типами сельских и городских поселений. Суть этой функции обусловлена ее межтерриториальным характером,

¹ См.: Андриченко Л. В., Плюгина И. В. Миграционное законодательство Российской Федерации: монография. М., 2019.

² См.: Лампадова С. С., Воронина О. В., Сахарова Т. А. Указ. соч. С. 14.

³ См.: Рыбаковский Л. Л. Практическая демография (дата обращения: 14.03.2020).

поскольку для переселений необходимо взаимодействие населения по крайней мере двух регионов. Независимо от того, с помощью какого социально-экономического механизма происходит территориальное распределение вещественных факторов производства, без участия этой функции миграции населения было бы невозможно соединение рабочей силы (ее носителя – трудоспособного населения) со средствами производства. Перераспределительная функция миграции способствует не только соединению рабочей силы со средствами производства, но и решению мигрантами своих жизненных задач. Обычно путем переселения люди стремятся улучшить свою жизнь.

Вторая функция миграции населения – селективная. Суть ее в том, что неравномерное участие в миграции различных социально-демографических групп ведет к изменению качественного состава населения разных территорий. Опыт показывает, что мужчины и лица трудоспособного возраста участвуют в миграции более активно, чем нетрудоспособные и женщины. Велики различия в миграционной подвижности лиц различных национальностей, а также коренных жителей того или иного района и населения, недавно вселившегося туда из других местностей.

Третьей функцией миграции является повышение подвижности населения. Повышение подвижности относится прежде всего к тем лицам, которые совершают территориальные перемещения, причем, чем больше в жизни таких миграционных актов, чем значительнее миграционный опыт, тем выше становится уровень мобильности, т. е. способности человека к последующим миграциям. Повышение подвижности относится также и в целом к населению регионов вселения вследствие увеличения в нем доли бывших мигрантов. Бывшие мигранты лишь постепенно, спустя годы, становятся постоянными жителями той местности, куда они вселились¹.

Кроме обозначенных функций, полагаем, следует выделить экономическую и социальную функции миграции. Суть экономической функции сводится к обеспечению экономически развитых территорий (предприятий) востребованным количеством рабочей силы. Социальная функция миграции отражает сущность миграционных процессов, которые имманентно включены в систему общественных отношений и имеют как внутренние, так и внешние взаимосвязи.

Кроме того, можно говорить, что миграция в некоторых случаях оказывает влияние и на правовое развитие государств, то есть функционально трансформирует правовую систему государства, заставляя последнюю адаптироваться в соответствии с объективно складывающимися миграционными процессами.

Основные виды миграции, классификация

¹ См.: Рыбаковский Л. Л. Миграция населения: учеб. пособие для вузов. С. 191–193 (дата обращения: 19.05.2020).

В учебной литературе, посвященной феномену миграции, предлагается, опираясь на существенную неоднородность миграционных потоков, говорить о следующих критериях классификации миграции:

временной
(безвозвратная миграция и возвратная миграция)

целевой
(экономическая, образовательная, туристическая, религиозная
и др. виды миграции)

географический
(внутренняя миграция и внешняя миграция)

структурный
(половозрастные признаки, национальный признак,
семейное положение, уровень образования и др.)

Миграционные потоки также принято делить по способу вовлечения и законности¹.

Л. Л. Рыбаковский предлагает следующие основания для осуществления общей классификации миграции населения²:

статус территории
(миграция, связанная с пересечением государственной границы
либо без таковой)

муниципально-территориальный статус
(либо административно-территориальный)
(миграция в границах городских или сельских муниципальных
образований (населенных пунктов))

целевая направленность перемещения мигрантов

уровень организации территориального перемещения

критерии законности перемещения мигрантов

¹ Лампадова С. С., Воронина О. В., Сахарова Т. А. Указ. соч. С. 9.

² Рыбаковский Л. Л. Миграция населения: учеб. пособие для вузов. С. 191–193 (дата обращения: 25.05.2020).

способ (характер) осуществления миграции

временные критерии пребывания мигранта на территории вселения, включая и предельную величину – безвозвратность

Следует согласиться с приведенными основаниями для общей классификации миграции населения, поскольку они всецело отражают существующие разновидности миграции и позволяют раскрыть многообразие ее форм. В настоящее время сформировалось более-менее устоявшееся представление относительно основных видов миграции населения. Как правило, выделяют маятниковую, эпизодическую, сезонную и безвозвратную миграцию.

Маятниковая миграция представляет собой ежедневные (еженедельные) перемещения населения от мест жительства до мест работы и обратно.

Эпизодические миграции заключаются в перемещении населения в деловых, рекреационных и иных целях, совершаемых регулярно по времени, но необязательно по одним маршрутам.

Сезонные миграции состоят в передвижении трудоспособного населения к местам временной работы и жительства на период, как правило, в несколько месяцев (сезон), с сохранением возможности возвращения в места своего постоянного проживания.

Безвозвратная миграция (переселение) обозначается как миграция в буквальном смысле слова. Для данного вида характерно передвижение населения из одних населенных пунктов (стран) в другие, сопровождающееся сменой постоянного места жительства и приобретением гражданско-правового статуса в местах вселения¹.

¹ См.: *Самойлов В. С.* Указ. соч. С. 63–64.

2. МИГРАЦИОННАЯ СИСТЕМА РОССИИ

Понятие и структура миграционной системы России

В отечественной юридической науке категория «миграционная система России» наиболее полно была разработана В. Д. Самойловым.

Под *миграционной системой России* предлагается понимать совокупность управляющих, правовых, информационных и обеспечивающих средств и персонала органов, организаций и учреждений, функционирующих в целях проектирования организационно-правовой основы передвижения и приживаемости людей, реализации интересов личности, семьи, общества и государства¹.

Основной целью функционирования миграционной системы России является обеспечение сбалансированности миграционных процессов при проектировании и территориальном перемещении людей, приобретении ими нового правового статуса для реализации личных, государственных и общественных интересов².

Миграционная система России обеспечивает выработку и реализацию государственной миграционной политики. При этом федеральные программы в области миграционной политики являются продуктом совместной деятельности органов управления; правовых, информационных и обеспечивающих структур³.

Управления миграционными процессами осуществляется в рамках нескольких подсистем:

международной:

- Международная организация по миграции;
- Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев;
- Международная организация труда

федеральной:

- Президент РФ;
- Правительство РФ;
- МВД России

Основное функциональное предназначение федеральной подсистемы состоит в административно-правовом регулировании миграционной политики, разработке и утверждении федеральных программ и других проектов для регулирования миграционной деятельности в интересах роста численности населения и трудовых ресурсов, реализации интеллектуального и трудового

¹ См.: Самойлов В. С. Указ. соч. С. 28–29.

² См.: Прудников А. С., Тюркин М. Л. Указ. соч.

³ Там же.

потенциала мигрантов при соблюдении принципов национальной безопасности России.

региональной:

- территориальные органы МВД России,
- органы государственной власти субъектов РФ

Основное функциональное предназначение региональной подсистемы состоит в формировании региональной миграционной политики в соответствии с федеральной миграционной политикой, с учетом особенностей региональной миграционной обстановки в интересах прогрессивного экономического и демографического развития субъектов Российской Федерации¹.

местной

(органы местного самоуправления)

Как отмечает В. С. Самойлов, органы местного самоуправления осуществляют решение вопросов местного значения и реализуют отдельные государственные полномочия в области миграции². Также нужно отметить, что в соответствии с Концепцией органы местного самоуправления принимают участие в реализации мероприятий миграционной политики.

Миграционная система в Российской Федерации имеет сугубо функциональный характер, т. е. обусловлена целями, задачами и направлениями государственной миграционной политики. В качестве основных целей функционирования названной системы можно назвать следующие³:

регулирование миграционных потоков

преодоление негативных последствий, в том числе криминального характера, связанных с миграционными процессами

создание условий для реализации мигрантами прав, свобод и обязанностей, связанных с миграционными процессами

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

¹ См.: Прудников А. С., Тюркин М. Л. Указ. соч.

² См.: Самойлов В. С. Указ. соч. С. 30.

³ См.: Лампадова С. С., Воронина О. В., Сахарова Т. А. Указ. соч. С. 44.

Организационно-правовой статус подразделений МВД России, осуществляющих деятельность в сфере миграции

Организационно-правовой статус подразделений МВД России, осуществляющих деятельность в сфере миграции, базируется на положениях указа Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156¹. В соответствии с названным нормативным правовым актом в сфере государственного управления миграцией была проведено реформирование, в результате которого Федеральная миграционная служба была упразднена, а ее функции и полномочия переданы Министерству внутренних дел Российской Федерации. В ведомстве учреждено Главное управление по вопросам миграции (далее – ГУВМ МВД России).

Задачи, функции и полномочия ГУВМ МВД России определяются приказом МВД России², который предписывает для указанного структурного подразделения МВД России обеспечивать и осуществлять в пределах своей компетенции функции ведомства по выработке и реализации государственной политики, а также нормативно-правовому регулированию в сфере миграции.

ГУВМ МВД России выполняет функции головного подразделения МВД России в сфере обеспечения:

производства по делам о гражданстве РФ, оформления и выдачи основных документов, удостоверяющих личность гражданина РФ

осуществления регистрационного учета граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах государства (в том числе контроль за соблюдением правил регистрационного учета на территории РФ)

осуществления миграционного учета

оформления и выдачи иностранцам документов для въезда в страну проживания и временного пребывания в ней

осуществления федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции

¹ Указ Президента Российской Федерации от 05.04.2016 № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции». URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 23.05.2020).

² Приказ МВД России от 13.12.2019 № 940 «Вопросы деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Положением о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации»). URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 24.05.2020).

осуществления контроля и надзора в сфере внешней трудовой миграции, привлечения иностранных работников в РФ и трудоустройства граждан РФ за пределами РФ

разработки и реализации мер по профилактике и нейтрализации незаконной миграции

исполнения законодательства РФ по вопросам вынужденных мигрантов

осуществления координирующих функций в рамках субъектов миграционной системы РФ по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников (далее – государственная программа, программа), проживающих за рубежом, а также контроля за ее реализацией совместно с Межведомственной комиссией по реализации программы

организационно-методического руководства и контроля деятельности представительств МВД России за рубежом, представителей МВД России за рубежом и их заместителей, связанной с реализацией функций в сфере миграции; инспектирования деятельности заграничного аппарата МВД России и временных групп в части реализации государственной программы

Основные принципы деятельности ГУВМ МВД России:

планирование

сочетание единоначалия в решении вопросов служебной деятельности и коллегиальности при их обсуждении

персональная ответственность каждого сотрудника и федерального государственного гражданского служащего за состояние дел на порученном участке работы и выполнение отдельных поручений

Представленные принципы также находят свое воплощение в деятельности территориальных органов по вопросам миграции МВД России на региональном и районном уровнях.

Задачи ГУВМ МВД России:

осуществление и участие в разработке основных мероприятий политики государства в области миграции

обеспечение совершенствования нормативно-правового регулирования в сфере миграции

организация координирующих функций в отношении органов единой системы публичной власти в сфере миграции

организация координирующих функций в отношении территориальных органов МВД России по вопросам миграции

организационно-методическое обеспечение деятельности территориальных органов МВД России и их структурных подразделений, организаций, созданных для решения задач по реализации государственной политики в сфере миграции

Кроме того на ГУВМ МВД России возложено существенное количество функций, которые можно условно сгруппировать в следующие блоки:

организационно-аналитические

анализ и прогнозирование миграционных процессов при формировании государственной политики в сфере миграции

анализ и оценка эффективности мер, принимаемых территориальными органами МВД России по реализации основных направлений государственной политики в сфере миграции

подготовка на основе прогнозирования миграционных процессов проектов стратегических решений по вопросам своего ведения

обобщение практики правоприменения и выработка соответствующих правовых, организационных и иных мер по повышению эффективности деятельности территориальных органов МВД России, их структурных подразделений, по вопросам своего ведения

определение приоритетных направлений совершенствования служебной деятельности территориальных органов МВД России, их структурных подразделений по вопросам своей компетенции

информационные

информирование главы государства, Правительства РФ (по их поручению – органов единой системы публичной власти) о реализации политики РФ в сфере миграции

контрольные

контроль качества предоставления органами внутренних дел Российской Федерации государственных услуг в сфере миграции и обеспечения их доступности, а также проведения мониторинга удовлетворенности заявителей качеством государственных услуг в сфере миграции, предоставляемых органами внутренних дел Российской Федерации, и обеспечением их доступности

контроль (совместный с Межведомственной комиссией по реализации государственной программы) за ходом выполнения мероприятий программы

организационно-координационные

координация деятельности органов единой системы публичной власти в области в реализации государственной программы

координация деятельности территориальных органов МВД России в сфере миграции

ГУВМ МВД России возглавляет начальник, назначаемый на должность и освобождаемый от должности министром внутренних дел Российской Федерации. Начальник ГУВМ МВД России имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности в установленном порядке. В пределах своей компетенции начальник ГУВМ МВД России издает приказы и распоряжения. Правовой статус подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России на региональном уровне определяет приказ МВД России от 27 апреля 2016 г. № 214, который утверждает соответствующее Типовое положение¹.

¹ Приказ МВД России от 27.04.2016 № 214 «Об утверждении Типового положения о подразделении по вопросам миграции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Территориальные органы МВД России по вопросам миграции осуществляют свою деятельность в строго установленных границах, определяемых первоначально стоящими перед ними основными задачами, а именно:

производство по делам о гражданстве Российской Федерации, оформление и выдача документов, удостоверяющих личность гражданина РФ

осуществление регистрационного учета граждан РФ

производство по делам о гражданстве Российской Федерации, оформление и выдача документов, удостоверяющих личность гражданина РФ

оформление и выдача иностранцам документов для въезда в РФ, проживания и временного пребывания в РФ, а также для осуществления трудовой деятельности на территории РФ

осуществление федерального государственного контроля (надзора) и оказание государственных услуг миграционных услуг

осуществление миграционного учета

реализация во взаимодействии с другими территориальными органами федеральных органов исполнительной власти мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции

исполнение законодательства РФ в сфере вынужденной миграции, реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом

Следующим элементом компетенции территориальных органов МВД России в сфере миграции являются функции специализированных подразделений. Для удобства их изучения, представляется возможным, осуществить следующую группировку:

в области государственного надзора (контроля)



контроль за соблюдением на территории РФ правил миграционного учета

контроль за соблюдением иммиграционных правил иностранцами

контроль за соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в РФ и использования их труда

контроль за соблюдением правил трудовой деятельности иностранными работниками на территории РФ

контроль за соблюдением иностранцами правил пребывания, передвижения, выбора места пребывания (жительства) на территории РФ

контроль за соблюдением иностранцами правил выдворения за пределы территории РФ

в сфере подготовки и представлением руководителю территориального органа МВД России в сфере его ведения проектов решений по вопросам миграции



по заявлениям об изменении гражданства Российской Федерации

о выдаче либо об отказе в выдаче иностранцам разрешения на временное проживание в РФ, вида на жительство в РФ, о замене вида на жительство, а также об аннулировании указанных документов

о выдаче, приостановлении срока действия, аннулировании разрешений на привлечение и использование иностранных работников

о выдаче документов по обращениям вынужденных мигрантов

об установлении личности иностранца, незаконно находящегося на территории РФ и не имеющего действительного документа, удостоверяющего личность

о депортации иностранца за пределы РФ, а также о неразрешении (разрешении) въезда в РФ иностранцам

о запрете работодателю или заказчику работ (услуг) в течение двух лет привлекать высококвалифицированных иностранных специалистов

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

Подразделения по вопросам миграции территориального органа МВД России на региональном уровне наделяются полномочиями:

– по оформлению, выдаче либо приостановлению (аннулированию) работодателям, заказчикам работ (услуг) разрешений на привлечение в Российскую Федерацию и использование иностранных работников, разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства, а также патентов для осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности у физических и юридических лиц;

– приему и учету уведомлений об осуществлении иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности на территории Российской Федерации, приему копий трудовых договоров и гражданско-правовых договоров на выполнение работ (оказание услуг) от иностранных граждан и лиц без гражданства, осуществляющих трудовую деятельность на основании патентов;

– выдаче, продлению срока действия, восстановлению, аннулированию виз иностранным гражданам и лицам без гражданства, находящимся на территории Российской Федерации;

– продлению либо сокращению срока временного пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства в Российской Федерации;

– выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации (вида на жительство в Российской Федерации), их аннулирование;

– удостоверению, оформлению и определению наличия гражданства Российской Федерации у лиц, проживающих на территории Российской Федерации;

– приему от лиц, проживающих на территории Российской Федерации, заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации и их рассмотрения, приема заявлений о выдаче уведомления о возможности приема в гражданство Российской Федерации и их рассмотрения, приема уведомлений о наличии у гражданина Российской Федерации иного гражданства либо вида

на жительство или иного действительного документа, подтверждающего право на его постоянное проживание в иностранном государстве;

- составлению заключений на заявления об изменении гражданства Российской Федерации в общем порядке и направление их в МВД России, подготовки решений по заявлениям об изменении гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке;

- исполнению решений по заявлениям об изменении гражданства Российской Федерации;

- организации принесения Присяги гражданина Российской Федерации лицом, в отношении которого принято решение о приобретении гражданства Российской Федерации;

- ведению учета лиц, в отношении которых приняты решения об изменении гражданства Российской Федерации, лиц, которым выданы уведомления о возможности приема в гражданство Российской Федерации, а также уведомлений о наличии у гражданина Российской Федерации иного гражданства либо вида на жительство или иного действительного документа, подтверждающего право на его постоянное проживание в иностранном государстве;

- подготовке материалов по отмене принятых решений по вопросам гражданства Российской Федерации;

- выдаче и замене гражданам Российской Федерации основных документов, удостоверяющих их личность на территории Российской Федерации;

- регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации;

- миграционному учету иностранных граждан и лиц без гражданства;

- оформлению и выдаче паспортов гражданам Российской Федерации для выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию;

- учету выданных, утраченных, похищенных и признанных недействительными паспортов гражданина Российской Федерации;

- оформлению и выдаче приглашений иностранным гражданам и лицам без гражданства на въезд в Российскую Федерацию, а также ведению учета ходатайствующих об оформлении таких приглашений юридических лиц;

- реализации мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции, иммиграционного контроля в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе совместно с контрольно-надзорными и правоохранительными органами;

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

- проведению государственной дактилоскопической регистрации;

- приему и рассмотрению ходатайств о предоставлении Российской Федерацией политического убежища, о признании беженцем и заявлениям о предоставлении, продлении срока предоставления временного убежища на территории Российской Федерации;

– идентификации личности иностранных граждан и лиц без гражданства, ходатайствующих о признании беженцем на территории Российской Федерации;

– оформлению, выдаче и продлению срока действия свидетельства о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу, удостоверения беженца, проездного документа, выдаваемого беженцу, и свидетельства о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации;

– выдаче справки о рассмотрении заявления о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации, справки о законном пребывании иностранного гражданина или лица без гражданства на территории Российской Федерации в связи с рассмотрением его ходатайства о предоставлении Российской Федерацией политического убежища;

– направлению иностранных граждан и лиц без гражданства, получивших свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу, признанных беженцами и получивших временное убежище на территории Российской Федерации, в центры временного размещения;

– обеспечению предоставления услуг переводчика лицам, получившим свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу, и лицам, признанным беженцами или получившим временное убежище на территории Российской Федерации;

– выдаче справки иностранным гражданам или лицам без гражданства, получившим свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу, на получение единовременного пособия;

– направлению иностранных граждан и лиц без гражданства, получивших свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу, на обязательное медицинское освидетельствование;

– ведению учета иностранных граждан и лиц без гражданства, ходатайствующих о признании беженцами, признанных беженцами, и членов их семей, а также получивших временное убежище, с последующим внесением информации в центральный банк данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;

– постановке на учет и снятию с учета иностранных граждан и лиц без гражданства, признанных беженцами, и членов их семей при перемене ими места пребывания;

– приему иностранных граждан и лиц без гражданства, ходатайствующих о признании беженцем или предоставлении временного убежища, в случае их экстренного массового прибытия на территории Российской Федерации;

– учету, регистрации, приему и временному размещению лиц, ходатайствующих о признании их вынужденными переселенцами, получивших статус

вынужденного переселенца, а также оказание содействия и членам их семей в обустройстве на новом месте жительства на территории осуществления полномочий;

- приему и рассмотрению ходатайств о признании лица вынужденным переселенцем и заявления о продлении срока действия статуса вынужденного переселенца, выдачи (направления) уведомления о регистрации (отказе в регистрации) ходатайства о признании лица вынужденным переселенцем и свидетельства о регистрации ходатайства о признании лица вынужденным переселенцем, уведомления о результатах рассмотрения ходатайства;

- выдаче справки на получение единовременного денежного пособия лицам, получившим свидетельство о регистрации ходатайства о признании их вынужденными переселенцами;

- учету и фотографированию иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих передаче в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии либо принимаемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии;

- исполнению решений о реадмиссии иностранных граждан и лиц без гражданства и временного размещения иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих передаче в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии, либо иностранных граждан и лиц без гражданства, принимаемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации;

- оформлению, выдаче и замене свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом;

- учету участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членов их семей.

Представленные полномочия не исчерпывают всего объема зоны ответственности территориальных органов МВД России на региональном уровне по вопросам миграции, поскольку она значительно шире. В настоящем курсе лекций приведены лишь некоторые из полномочий. Однако даже такой неполный перечень свидетельствует о важнейшей роли рассматриваемых подразделений в системе государственного управления миграционными процессами в России.

Подразделение по вопросам миграции возглавляет начальник (руководитель), назначаемый на должность и освобождаемый от должности в установленном порядке.

На примере Управления по вопросам миграции ГУ МВД России по Свердловской области (далее – УВМ области) представим его структурные подразделения, реализующие полномочия по вопросам:

оформления гражданства Российской Федерации

участия в Государственной программе по переселению соотечественников

предоставления временного убежища на территории Российской Федерации

оформления разрешений на временное проживание и видов на жительство иностранным гражданам и лицам без гражданства

оформления патентов

оформления разрешения на работу, разрешения на привлечение иностранных граждан по вопросам оформления виз и приглашений

оформления заграничных паспортов

оформления паспорта гражданина Российской Федерации и регистрации граждан Российской Федерации

получения адресно-справочной информации

Подчиненными по отношению к УВМ области являются 42 подразделения (отделы и отделения), осуществляющие собственные полномочия в пределах муниципальных образований.

В условиях повсеместного развития информационных систем УВМ области, равно как и другие региональные подразделения по вопросам миграции, предоставляют заявителям возможность воспользоваться такими онлайн-сервисами, как: «Проверка готовности заграничного паспорта», «Проверка готовности вида на жительство», «Проверка готовности разрешения на временное проживание», «Квитанции для оплаты государственной пошлины», «Онлайн-запись на прием», «Проверка недействительных заграничных паспортов старого образца сроком 5 лет».

3. ГОСУДАРСТВЕННАЯ МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Правовые основы государственной миграционной политики Российской Федерации

Вначале следует отметить, что нормативное определение термина «миграционная политика» в законодательстве Российской Федерации на сегодняшний день отсутствует. При этом в юридической литературе выработан подход к определению миграционной политики исходя из широкого и узкого значения.

В широком смысле миграционная политика это, по мнению многих ученых, – часть социальной политики государства, затрагивающая вопросы демографической политики, сферы труда и занятости, обеспечения и защиты прав человека и гражданина, а также она:

- является одним из направлений государственной политики и определяется характером государственного устройства, целями, которые преследуются государством;

- представляет собой государственную доктрину или концепцию регулирования миграционных процессов;

- неразрывно связана с проводимой экономической, социальной, демографической, национальной и культурной политиками;

- разделяется на реальную и декларируемую, при этом декларируемая политика провозглашает своей целью защиту интересов мигрантов, а реальная выражает интересы принимающего государства и правящих элит.

В узком смысле миграционная политика понимается как государственное воздействие на регулирование миграционных процессов и направлена на то, чтобы изменить численность, состав, направление движения и расселение мигрантов, повлиять на их интеграцию, характеристики, тесно связанные с демографической проблематикой¹.

Государственная миграционная политика Российской Федерации базируется на комплексе нормативных правовых актов, обеспечивающих правовой фундамент для ее выработки и реализации. Система правовых актов, на основании которых осуществляется государственная миграционная политика Российской Федерации, может быть представлена следующим образом:

1. Конституция Российской Федерации². Значение Основного закона нашей страны для государственной миграционной политики выражается прежде всего через конституционные нормы-принципы, а также такие положения

¹ См.: *Волох В. А., Суворова В. А., Афанасьева Е. В.* и др. Государственная миграционная политика Российской Федерации: учеб. для бакалавриата. М.: Институт мировых цивилизаций, 2019. С. 34–35.

² Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (с изм. от 01.07.2020). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.07.2020).

Конституции РФ, которые определяют компетенцию федеральных органов государственной власти в области выработки основных направлений внутренней политики государства (в том числе миграционной политики).

2. Общепризнанные принципы и нормы международного права¹. Устанавливают международный стандарт в области прав и свобод человека, обеспечивают осуществление международного сотрудничества в разрешении международных проблем экономического, социального и гуманитарного характера; определяют международный правовой статус мигрантов; позволяют вырабатывать общие критерии миграционной политики для государств-участников.

3. Международные договоры Российской Федерации. Обеспечивают правовую основу межгосударственного сотрудничества Российской Федерации в сфере миграционных отношений, а также защиту прав и свобод мигрантов и обеспечение законных интересов государства при реализации основных направлений миграционной политики².

4. Законы (федеральные конституционные и федеральные)³. Регулируют наиболее важные отношения в области установления правового статуса иностранных граждан, лиц без гражданства, беженцев, вынужденных переселенцев, лиц, получивших политическое убежище. На законодательном уровне устанавливаются формы государственного регулирования миграционных процессов, которые направлены на обеспечение установленных Конституцией РФ гарантий права на свободу передвижения и выбор места пребывания и жительства в пределах государственной территории, а также на реализацию национальных интересов Российской Федерации в миграционной сфере. По-

¹ См., например: Всеобщая декларация прав человека. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 28.05.2020); Конвенция № 97 Международной организации труда «О трудящихся-мигрантах» (пересмотрена в 1949 г.). Заключена в Женеве 01.07.1949, с изм. от 24.06.1975 (Российская Федерация не присоединилась к Конвенции). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.06.2020); Конвенция № 143 Международной организации труда «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения». Заключена в Женеве 24.06.1975 (Российская Федерация не присоединилась к Конвенции). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 29.05.2020).

² См., например: Договор о Евразийском экономическом союзе. Подписан в Астане 29.05.2014. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 30.05.2020); Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Латвийской Республики о регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев. Заключено в Москве 02.06.1993. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 30.05.2020).

³ См., например: Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 01.12.2020); Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 01.06.2020); Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 01.06.2020); Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 01.06.2020).

средством принятия законодательных актов Российская Федерация определяет принципы гражданства Российской Федерации, основания, условия и порядок приобретения и прекращения данного правового состояния. Именно на основании законов фиксируются нормы юридической ответственности за правонарушения и преступления в миграционной сфере.

5. Иные нормативные акты Российской Федерации¹, регулирующие деятельность в сфере миграции. Задачи данного уровня правового регулирования миграционной политики состоят в основном в обеспечении развития и конкретизации законодательных предписаний в миграционной сфере, закреплении организационных гарантий для реализации прав и свобод мигрантов.

Современная миграционная политика российского государства имеет определенную нормами права цель, принципы, задачи и основные направления своего воплощения, которые отражены в указе Президента Российской Федерации «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы»² (далее – Концепция государственной миграционной политики либо Концепция).

Содержание миграционной политики Российской Федерации

Миграционная политика Российской Федерации на различных этапах исторического существования государства имела разнообразные формы и варианты своего воплощения. По справедливому замечанию исследователей, на протяжении длительного времени после падения «железного занавеса» и возникновения необходимости экстремально быстрого вхождения Российской Федерации в реалии глобальных миграционных явлений процесс формирования внутренней миграционной политики проходил в рамках вынужденно-ситуационного подхода, что делало невозможным формирование четкой стратегии миграционной политики на более длительный период времени³. В настоящее время российская государственная миграционная политика имеет долгосрочный характер и, как следствие, реализуется более планомерно и предсказуемо. В этой части не последнюю роль сыграла Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года, утвержденная президентом Российской Федерации в 2012 г.⁴ Именно данный

¹ См., например: Указ Президента РФ от 12.05.2020 № 322 «О некоторых вопросах реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.06.2020); Указ Президента РФ от 14.11.2002 № 1325 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.05.2020).

² Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.05.2020).

³ Миграционное право России: учеб. для бакалавров / под ред. И. А. Цинделиани. С. 15.

⁴ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ). Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте

документ позволил говорить о концепции государственно-правового регулирования миграционной безопасности как системе взглядов на миграцию и сформулировать основы государственного и правового проектирования миграционных процессов, которые играют роль целевых индикаторов при формировании норм и институтов миграционной безопасности¹. Пожалуй, впервые на государственном уровне был разработан и в определенной части реализован документ, который учел отечественный и международный опыт в сфере управления миграционными процессами, в котором были отражены стратегические ориентиры миграционной политики во взаимосвязи с ожидаемыми перспективами экономического, социального и демографического развития Российской Федерации, внешней политики Российской Федерации и интеграционными процессами на территориях государств – участников СНГ, Таможенного союза и Единого экономического пространства, а также с общемировыми тенденциями глобализации².

Однако события, происходящие в мире, внутренние российские экономические, социальные и политические трансформации поставили вопрос о пересмотре существующих государственных подходов к миграционной политике. Среди ученых также высказывалась точка зрения о том, что государственная миграционная политика нуждается в большей ясности и полезности в интересах государства и общества, существенном реформировании в условиях как социально-экономического кризиса, так и его последствий, а также событий в Украине и создания Евразийского экономического союза³.

Благодаря Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации 2012 г. были достигнуты определенные положительные результаты в части правового регулирования в сфере миграции.

В настоящее время миграционная ситуация в России может быть рассмотрена на основании анализа данных, размещаемых ГУВМ МВД России на официальном сайте в сети «Интернет» в разделе «Статистические сведения по миграционной ситуации» (https://xn--b1aew.xn--p1ai/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/guvm); на сайте Центра анализа глобальных миграционных данных Международной организации по миграции (<https://gmdac.iom.int/>); на портале миграционных данных Международной организации по миграции (https://migrationdataportal.org/?i=stock_abs_&t=2020).

Содержание государственной миграционной политики напрямую связано со складывающейся миграционной ситуацией. В связи с этим необходимо определить, насколько миграционная политика соответствует современным тенденциям в области перемещения населения.

www.kremlin.ru по сост. на 13.06.2012. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 28.05.2020) (Документ утратил юридическую силу).

¹ См.: *Лампадова С. С., Воронина О. В., Сахарова Т. А.* Указ. соч. С. 19.

² См.: *Миграционное право России: учеб. для бакалавров / под ред. И. А. Цинделиани.* С. 15–16.

³ См.: *Ходусов А. А.* О регулировании процессов миграции // *Безопасность бизнеса.* 2018. № 1. С. 35–38. URL: <http://consultant.ru> (дата обращения: 21.05.2020).

Рассматривая содержание миграционной политики Российской Федерации, важно определить ее целевое предназначение. Современная цель государственной миграционной политики Российской Федерации состоит в создании такой миграционной ситуации, которая:

- способствует решению задач в сфере социально-экономического, пространственного и демографического развития государства;
- содействует повышению качества жизни населения;
- обеспечивает безопасность государства, защиту национального рынка труда, поддержку межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе;
- гарантирует защиту и сохранение русской культуры, русского языка и историко-культурного наследия народов России, составляющих основу ее культурного (цивилизационного) кода.

Разделяя точку зрения Э. А. Мамонтовой, которая полагает, что Концепция имеет отчетливый цивилизационный характер и демонстрирует новый подход к проблемам защиты российских соотечественников и собирания «русского мира», к направлению развития российской государственности (защита и сохранение русской культуры, русского языка и историко-культурного наследия народов России, составляющих основу ее культурного, цивилизационного кода)¹, подчеркнем переориентирование целеполагания государственной миграционной политики именно на формирование (создание) благоприятной безопасной миграционной ситуации.

Кроме того, Концепция весьма недвусмысленно закрепляет приоритет естественного воспроизводства для восполнения российского общества и обеспечения национальной экономики трудовыми ресурсами. Миграционной политике отводится лишь вспомогательная роль в разрешении демографических проблем и связанных с ними экономических проблем.

Основные принципы миграционной политики:

комплексный подход при решении задач государственной миграционной политики с учетом решения задач социально-экономического, культурного, демографического и иного развития Российской Федерации

приоритет интересов государства и российских граждан, постоянно проживающих на его территории

учет многообразия региональных и этнокультурных укладов жизни населения Российской Федерации

¹ См.: Мамонтова Э. А. Новая редакция Концепции государственной миграционной политики РФ на период до 2025 года: новые акценты // Миграционное право. 2019. № 3. С. 14–17. URL: <http://consultant.ru> (дата обращения: 28.05.2020).

координация деятельности органов единой системы публичной власти в сфере миграции

участие институтов гражданского общества в реализации миграционной политики при соблюдении принципа невмешательства в деятельность компетентных органов государства и местного самоуправления

финансовая обеспеченность мер по реализации государственной политики в сфере миграции

Отметим кардинальное обновление подходов государства к принципиальным началам миграционной политики в сравнении с теми принципами, на которых базировалась государственная миграционная политика Российской Федерации до октября 2018 г. Кроме того, считаем, что государственная миграционная политика немыслима без конституционных принципов (уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, законности, правового государства и др.), которые имеют магистральное значение и должны воплощаться во всех без исключения сферах жизни общества и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Наряду с целью и принципами государственной миграционной политики в Концепции отражены ее задачи и в некоторых случаях – подзадачи:

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

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

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

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

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

г) создание условий для снижения диспропорции в размещении населения и решения задач пространственного развития страны;

д) дальнейшее развитие механизмов и средств профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации и коррупционных нарушений в сфере миграции, включая совершенствование мер ответственности за нарушение названного законодательства и законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции;

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

Указанные задачи предопределили основные направления миграционной политики:

1) в области совершенствования правовых, организационных и иных механизмов, регулирующих порядок въезда в Российскую Федерацию, пребывания (проживания) на ее территории иностранных граждан, а также процесс добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников и иных лиц:

а) обеспечение простоты, прозрачности процедур и понятности условий: въезда в Российскую Федерацию, включая оформление виз; получения права на пребывание (проживание) в Российской Федерации, в том числе в целях осуществления трудовой деятельности; приобретения гражданства Российской Федерации;

б) совершенствование механизмов реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, в том числе:

корректировка условий добровольного переселения востребованных специалистов (в том числе научных и педагогических работников, инженеров, врачей), фермеров, предпринимателей, инвесторов и выдающихся деятелей культуры и искусства с учетом их ожиданий и запросов, а также поддержка российских организаций, привлекающих таких лиц;

концентрация финансовых ресурсов на оказании содействия добровольному переселению соотечественников на постоянное место жительства в Российскую Федерацию на территории приоритетного заселения и повышение эффективности расходования финансовых средств на эти цели;

устранение необоснованных административных барьеров, временных и финансовых издержек, связанных с ввозом в Российскую Федерацию и регистрацией имущества, включая объекты интеллектуальной собственности, средства производства и иные основные фонды;

в) повышение эффективности мер регулирования численности привлекаемых иностранных работников, в том числе исходя из реальной ситуации

на российском рынке труда и тенденций ее изменения с учетом потребностей экономики Российской Федерации и интересов ее граждан;

г) развитие механизмов организованного привлечения иностранных работников;

2) в области создания условий для адаптации иностранных граждан:

а) формирование институтов и механизмов социальной и культурной адаптации иностранных граждан с учетом их возрастных, профессиональных, национальных, культурных и иных особенностей, а также региональных и этнокультурных укладов жизни населения Российской Федерации;

б) принятие мер, препятствующих возникновению пространственной сегрегации, формированию этнических анклавов и маргинализации находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан, включая оформление документов, удостоверяющих личность, лицам без гражданства, не имеющим таких документов;

в) обеспечение иностранным гражданам независимо от их миграционного статуса, уровня доходов и иных обстоятельств равных возможностей для получения государственных услуг в сфере миграции, в том числе информационных;

3) в области содействия свободному перемещению обучающихся, научных и педагогических работников:

а) повышение доступности образовательных услуг для иностранных граждан, включая совершенствование правил въезда в Российскую Федерацию и пребывания на ее территории иностранных граждан в целях обучения в российских образовательных организациях;

б) обеспечение открытости Российской Федерации для обучающихся, научных и педагогических работников, в том числе создание для них комфортного режима въезда в Российскую Федерацию, пребывания, получения образования и осуществления профессиональной деятельности на ее территории;

в) расширение возможностей для приглашения преподавателей из иностранных образовательных организаций в целях обучения российских граждан;

г) совершенствование механизмов отбора талантливой иностранной молодежи для поступления в российские образовательные организации в пределах выделяемых квот;

4) в области создания условий для снижения диспропорции в размещении населения и решения задач пространственного развития Российской Федерации:

а) учет задач по созданию благоприятных условий для внутренней миграции, снижению диспропорции в размещении населения (включая обеспечение транспортной связанности регионов, формирование рынка доступного жилья) и удовлетворению экономических, социальных, образовательных, профессиональных и культурных потребностей граждан при выработке стратегии развития регионов Российской Федерации, распределении финансовых средств и отборе проектов в сфере создания и модернизации объектов жи-

личной, медицинской, образовательной, транспортной и иной инфраструктуры;

б) развитие инструментов государственной политики в области занятости населения;

в) обеспечение полноты, качества и доступности сведений о возможностях трудоустройства на территории Российской Федерации;

5) в области совершенствования механизмов профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации и коррупционных нарушений в сфере миграции, включая меры ответственности за нарушение названного законодательства и законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции, являются:

а) совершенствование правовой основы противодействия незаконной миграции, в том числе регулирование ответственности лиц за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации, в частности за представление поддельных или подложных документов и заведомо ложных сведений, содействие их представлению либо совершение фиктивных действий для получения иностранными гражданами прав на въезд в Российскую Федерацию, пребывание (проживание), осуществление трудовой деятельности на ее территории и приобретение гражданства Российской Федерации;

б) совершенствование 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;

в) развитие инфраструктуры Государственной границы Российской Федерации, в том числе оснащение ее техническими средствами, позволяющими своевременно выявлять и пресекать въезд в Российскую Федерацию и выезд из Российской Федерации иностранных граждан, не имеющих права на такой въезд и выезд;

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

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

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

ж) совершенствование порядка исполнения решений об административном выдворении иностранных граждан за пределы Российской Федерации и

их депортации, а также порядка передачи иностранных граждан в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии;

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

повышения прозрачности административных процедур и их защищенности от коррупции;

снижения вероятности принятия необоснованных решений и допущения технических ошибок;

сокращения временных, организационных и финансовых издержек, связанных с предоставлением государственных услуг и их получением;

и) обеспечение возможности участия институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля за исполнением миграционного законодательства Российской Федерации;

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

л) поддержание и развитие государственных информационных систем;

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

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

б) в области оказания помощи иностранным гражданам, ищущим защиту на территории Российской Федерации:

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

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

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

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

Также следует сказать о том, что в Концепции предусмотрены основные механизмы формирования и реализации миграционной политики, которые, как представляется, должны способствовать реализации цели, задач и основных направлений государственной миграционной политики в полном объеме, а при необходимости – обеспечивать корректировку концептуальной основы государственной миграционной политики.

При разработке указанного механизма создатели Концепции конкретизировали сферы компетенции органов публичной власти, в частности, закрепили, что Президент Российской Федерации определяет основы миграционной политики; Государственная Дума Российской Федерации и Совет Федерации обеспечивают миграционную политику путем принятия законодательных актов; Правительство Российской Федерации осуществляет координацию деятельности органов исполнительной власти федерального и регионального уровней в сфере миграции и обеспечивает проведение единой миграционной политики; федеральные органы государственной власти при участии органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления принимают меры по реализации миграционной политики.

К основным механизмам реализации миграционной политики в Концепции отнесены меры:

- по осуществлению на плановой основе мероприятий по реализации миграционной политики;

- представлению Президенту Российской Федерации ежегодного доклада Правительства Российской Федерации о ходе реализации миграционной политики;

- обеспечению качественной профессиональной подготовки должностных лиц государственных органов, занимающихся вопросами миграции;

- объективному информационному освещению вопросов миграции и реализации миграционной политики.

Таким образом, миграционная политика Российской Федерации на современном этапе осуществляется на основании концептуальных документов, отражает текущие потребности российского общества и государства, учитывает складывающиеся реалии международного общения. Кроме того, при необходимости она восприимчива к корректировке, носит срочный характер и имеет организационный механизм формирования и воплощения.

4. НОРМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО И НАЦИОНАЛЬНОГО ПРАВА В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

Нормы международного права в сфере миграции

Конституция РФ закрепила положения о включении общепризнанных принципов и норм международного права, а также международных договоров РФ в национальную правовую систему (ст. 15 (ч. 4)). К числу норм международного права, регулирующих вопросы, связанные с миграцией можно отнести:

– Устав ООН¹.

Закрепляет принцип всеобщего уважения и соблюдения прав человека и основных свобод, а также принцип недискриминационного равноправия. Учреждается Экономический и Социальный Совет, который вправе делать рекомендации в целях поощрения уважения и соблюдения прав человека и основных свобод для всех;

– Всеобщую декларацию прав человека 1948 г., в которой наряду с защитой всего комплекса прав человека закреплено и право каждого человека свободно передвигаться и выбирать себе место жительства в пределах каждого государства, а также покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну (ст. 13).

Впервые на международном уровне в Декларации (ст. 14) было закреплено право поиска убежища от преследования и право пользования убежищем как личное право индивида. При этом Всеобщая декларация не предусматривает корреспондирующей обязанности государства по предоставлению убежища преследуемым лицам.

Важной нормой в сфере защиты прав мигрантов является содержащееся в Декларации указание на то, что каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности (ст. 6).

Таким образом, трудящиеся-мигранты наряду с другими группами лиц получили право на защиту от дискриминации, долгое время имевшую место во многих странах.

В 60-х гг. 20 в. были приняты и в конце 70-х гг., после ратификации правительствами, вступили в силу следующие пакты: Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (вступил в силу 3 января 1976 г.); Международный пакт о гражданских и политических правах (вступил в силу 23 марта 1976 г.) и Факультативный протокол к нему, а также ряд других актов, содержащих международные стандарты в области защиты прав человека.

Международный пакт о гражданских и политических правах содержит фундаментальные положения в области прав человека, определяющие гума-

¹ Устав Организации Объединенных Наций (принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945). URL: <http://consultant.ru> (дата обращения: 28.05.2020).

нитарные стандарты обращения со всеми лицами, находящимися в пределах территории и юрисдикции государств – участников данного Пакта. Согласно ст. 12 каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, принадлежит право в пределах этой территории на свободное передвижение, право на свободу выбора места жительства, а также право покинуть любую страну, включая свою собственную.

Целый ряд международных актов касается случаев, когда права человека нарушаются в связи с принадлежностью лиц к какой-либо социальной группе. При этом указывается, что группы людей, желающие сохранить свою идентичность, не должны подвергаться насильственной ассимиляции, сегрегации или дискриминации. Международный пакт о гражданских и политических правах гласит, что подобные меньшинства «не должны лишаться права... поддерживать свою культуру, исповедовать свою религию и пользоваться своим языком». Пакт содержит и другие положения, касающиеся прав мигрантов. Так, в частности, закрепляется ряд гарантий реализации прав мигрантов в случае высылки (ст. 13); содержится запрещение выступлений в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющих собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию (ст. 20).

Императивный характер многих обязательств, накладываемых на государства Пактом об экономических, социальных и культурных правах, вызывает ряд вопросов. Это, в частности, касается положения ч. 1 ст. 6 данного Пакта, закрепляющего за государствами признание права на труд как включающего право каждого человека (находящегося на территории государства) на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом. Согласно утвердившемуся в настоящее время подходу, «право на труд» не означает, что каждое лицо, прибывающее на территорию страны, автоматически его приобретает. Оно трактуется как обязанность государства принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы заботиться о людях, находящихся на их территории и не мешать лицам осуществлять конкретные права.

21 декабря 1965 г. Генеральной Ассамблеей была принята и 4 января 1969 г. вступила в силу Международная Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации. В данной Конвенции термин «расовая дискриминация» трактуется как любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод... (ч. 1 ст. 1). При этом Конвенция не применяется к исключениям и ограничениям, которые государства – участники данной Конвенции делают между гражданами и негражданами.

18 декабря 1990 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их

семей, явившуюся результатом десятилетней подготовительной работы специальной рабочей группы ООН по разработке проекта конвенции. Конвенция вступила в силу 1 июля 2003 г.

Конвенция направлена на оказание содействия осуществлению прав и защите лиц, мигрирующих по странам в целях получения оплачиваемой занятости, а также на искоренение нелегальной трудовой миграции. Международная конвенция вводит термин **«трудящийся-мигрант»** как **«лицо, которое собирается заниматься, занимается или занималось деятельностью, за которую выплачивается вознаграждение, в государстве, гражданином которого он или она не является» (ст. 2)**. Ею охвачены не только трудящиеся-мигранты, но и приграничные и сезонные трудящиеся, а также моряки, рыбаки, работники, занятые за границей на конкретных проектах, трудящиеся, работа которых связана с переездами, трудящиеся, работающие не по найму (самостоятельно занятые).

Конвенция, состоящая из 93 статей, с максимально возможной полнотой определяет основные гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права применительно во всем трудящимся-мигрантам, независимо от наличия соответствующего правового статуса и документов. Конвенция формирует принципы и меры их защиты в течение всего времени нахождения в другой стране, независимо от того, легально они приезжают или нелегально.

Конвенция понимает трудящихся-мигрантов не столько как экономических субъектов, сколько как социальных и исходит из принципа распространения на мигрантов всеобщих прав человека так, как они сформулированы во Всеобщей декларации прав человека и в Международном пакте о гражданских и политических правах.

Конвенция ООН выдвигает следующие основные принципы:

- обеспечение основных прав человека для всех трудящихся мигрантов, независимо от их правового статуса и наличия документов;
- уважение прав трудящихся-мигрантов и членов их семей без какого бы то ни было различия, как то: в отношении пола, расы, цвета кожи, языка, религии или убеждений, политических или иных взглядов, национального, этнического или социального происхождения, гражданства, возраста, экономического, имущественного, семейного и сословного положения или по любому другому признаку;
- равное обращение с трудящимися-мигрантами, имеющими законный статус, и гражданами страны в части выплаты заработной платы и обеспечения условий труда;
- равное социальное обеспечение с гражданами принимающей страны, предусматривающее обеспечение доступности для мигрантов социального обслуживания, получение пособий, предусмотренных законодательством принимающей страны;

– обеспечение трудящимся-мигрантам права участия в профсоюзах, а также в культурной и общественной деятельности;

– гарантии судебной защиты для мигрантов и членов их семей.

В 1999 г. Комиссия по правам человека ООН учредила пост Специального докладчика по правам мигрантов. В круг его обязанностей входит изучение путей и средств преодоления имеющихся препятствий на пути защиты прав человека для этой уязвимой группы, включая проблемы, связанные с возвращением недокументированных лиц и лиц, находящихся в стране незаконно (в неурегулируемой ситуации). Докладчик по правам мигрантов имеет право:

– запрашивать и получать информацию от всех соответствующих источников, включая самих мигрантов, о фактах нарушения прав человека в отношении их или их семей;

– выработать соответствующие рекомендации по предотвращению и устранению нарушений прав мигрантов, где бы они ни происходили;

– содействовать эффективному применению соответствующих международных норм и стандартов в этой области;

– рекомендовать действия и меры для применения на национальном, региональном и международном уровнях по искоренению нарушений прав человека-мигранта.

Помимо международных договоров по правам человека, в рамках ООН принято большое число так называемых норм «мягкого права»: деклараций, принципов, кодексов и правил поведения, которые хотя и не носят обязательный характер для применения, тем не менее, играют определенную роль в формировании общественного мнения и выработке национальной политики по данным вопросам.

Как правило, такие нормы создаются в одностороннем порядке международной организацией или ее органом, либо государствами и реализуются ими на добровольной основе.

В качестве примера можно привести Декларацию ООН о территориальном убежище, которая была принята резолюцией 2312 (XXII) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1967 г. Данная декларация явилась попыткой мирового сообщества сформулировать правовые основания предоставления государством убежища на своей территории и закрепила ряд принципов, которыми надлежит руководствоваться государствам в вопросах предоставления территориального убежища.

К актам «мягкого» права также можно отнести: Декларацию о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений (1981 г.); Декларацию о правах лиц, принадлежащих к национальным, этническим, религиозным и языковым меньшинствам (1992 г.); «Многосторонние основы МОТ по вопросам миграции рабочей силы на базе соблюдения прав человека» (2005 г.) и др.

Федеральное законодательство в сфере миграции

Современное миграционное законодательство Российской Федерации рассматривается как система нормативных правовых актов, имеющая многие признаки отраслевой обособленности. Миграционное законодательство носит комплексный характер, что обусловлено многогранностью отношений, складывающихся при регламентации перемещений населения. Фактические отношения в сфере миграции населения являются предметом регулирования конституционного, административного, финансового, трудового, гражданского и некоторых других отраслей российского права; для их регламентации также используются средства и методы различных отраслей права. Одновременно с этим в правовом регулировании миграции проявляются свои собственные черты, правовые институты, подходы к регулированию, характеризующие его как относительно самостоятельную часть российской правовой системы.

Регулирование, осуществляемое с помощью блока норм миграционного законодательства, носит интегрирующий характер, поскольку направлено на решение соответствующих задач на всех уровнях территориальной организации государства. Это требует дальнейших усилий в направлении систематизации законодательства, совершенствования нормативных правовых актов, принимаемых в данной сфере органами власти различных территориальных уровней.

Предмет регулирования миграционного законодательства составляют отношения в сфере миграции. Однако круг этих отношений юридической наукой до конца не определен. В самом общем виде под миграционными отношениями понимаются общественные отношения, возникающие в ходе территориальных перемещений населения.

Определенная сложность исследования предмета миграционного законодательства обусловлена отсутствием унифицированных понятий и категорий, определяющих внутрисистемные границы и связи рассматриваемых явлений. Речь, в частности, идет о таком базовом понятии, как «мигрант», которое до настоящего времени не закреплено на законодательном уровне. Между тем это одно из наиболее глубоких и фундаментальных понятий в теории регулирования миграционных отношений, использование которого дает возможность как развертывания новых теоретических правовых конструкций, так и построения новых правовых норм. Отсутствие базового понятия, в свою очередь, не позволяет правильно сформировать связанные с ним понятийные ряды.

Неопределенность юридических границ данного термина выступает и как одна из методологических преград для развития других общественных наук, исследующих эту проблему, прежде всего экономики, демографии, социологии, истории. При этом исследование различных аспектов миграции, а следовательно, и теоретическая разработка самого понятия, имеет длительную историю.

Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», который в настоящее время рассматривается как базовый для регламентации отношений в сфере внешней миграции, не содержит определения понятия «мигрант» или понятий, родственных по отношению к данному термину. Терминология, касающаяся миграционного учета, содержащаяся в Федеральном законе № 109-ФЗ, также мало что дает в плане понимания данного термина, за исключением его известной ключевой составляющей – перемещения.

Отсутствие нормативного определения понятия миграции создает известную сложность в отграничении предмета регулирования миграционного законодательства от предметов правового регулирования иных отраслей российского законодательства. Проведение отграничения требует осуществления доктринального и эмпирического анализа, что, однако, в отсутствие базовых, системообразующих понятий невольно допускает вероятность субъективного толкования.

Определение предмета регулирования миграционного законодательства обуславливает необходимость формулирования наиболее значимых характеристик как самого процесса миграции, так и возникающих на его основе миграционных правоотношений.

Миграционное законодательство представляет собой комплексное образование нового типа. Рост значения правового регулирования влечет за собой образование новых комплексных структурных объединений юридических актов и правовых норм. Это обусловлено комплексным характером предмета и метода правового регулирования, единством субъектов и объектов правовых отношений. Возникновение таких комплексных образований во многом зависит от степени развитости системы законодательства. Построение комплексных образований обусловлено не просто наличием достаточно прочных связей между институтами и отраслями законодательства, хотя и это тоже имеет место. Речь идет о построении новых структурных ассоциаций, когда у каждого из составляющих элементов отсутствует объективная возможность автономного самостоятельного развития. Формирование комплексных образований вытекает из естественных потребностей общественного развития, обуславливает цели законодателя по урегулированию тех или иных общественных отношений. Комплексное правовое воздействие позволяет более эффективно и целенаправленно решать экономические и социальные вопросы. В связи с этим области монопольного регулирования отдельных отраслей и институтов неуклонно сужаются.

В силу своего комплексного характера миграционное законодательство активно взаимодействует с другими отраслями российского законодательства. Так, миграционное законодательство наиболее тесно взаимодействует с конституционным законодательством Российской Федерации, прежде всего такими его институтами, как институт прав и свобод человека и институт гражданства.

Именно конституционными нормами устанавливается общий правовой статус иностранных граждан в Российской Федерации. Базовую роль при этом играют нормы ч. 3 ст. 62 Конституции РФ, согласно которой «иностранцы граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации». Таким образом, Конституция допускает дифференциацию правового статуса личности в зависимости от отношения к гражданству. В указанной норме закрепляется общий принцип, определяющий правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства и отличающий указанных лиц от граждан этого государства. Иностранцы граждане и лица без гражданства пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, однако законами и международными договорами могут быть установлены исключения из этого правила.

Наличие указанной общей нормы требует от законодателя четкого следования ее принципу: только в случае наличия каких-либо специальных оговорок в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства в федеральном законодательстве или в международных договорах правовой статус указанных лиц меняется по отношению к статусу граждан. Это создает определенную гибкость в реализации государственной политики в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства: им может ограничиваться либо расширяться до статуса гражданина объем предоставления тех или иных прав.

Однако в законодательстве данное общее конституционное правило не всегда четко действует, заставляя привносить дополнительное толкование при применении соответствующих норм. Так, в одних случаях в федеральном законодательстве закрепляется дополнительное подтверждение гарантирования прав иностранных граждан наравне с гражданами РФ, в других случаях устанавливается только исключение из общего правила в отношении иностранных граждан. Однако когда (третий случай) в федеральном законодательстве не устанавливается ни того, ни другого, а содержится указание только на права граждан РФ, то возникает вопрос о круге субъектов соответствующего права, поскольку неуверенность в толковании обусловлена общим непоследовательным подходом законодателя к реализации общего конституционного принципа.

Наиболее тесное взаимодействие наблюдается между миграционным законодательством и таким институтом конституционного законодательства, как законодательство о гражданстве. Обеспечивая связь этих двух институтов законодательства, государство получает достаточно мощный рычаг воздействия на те процессы, которые во многом определяют его внутреннюю и внешнюю политику. Институт гражданства может выступать в качестве стимула как развития миграционных потоков в Россию, так и, напротив, в случае нежелательности их приостановления либо сокращения. Во многом это дос-

тигается с помощью конкретизации оснований приобретения гражданства, а также определения условий его упрощенного получения.

Хотя нельзя не признать, что связь этих двух институтов – миграционного законодательства и законодательства о гражданстве – более глубокая, она основана на признании гражданской идентичности, которая во многом связана с культурными, национальными традициями, передачей лицу прав, свобод, ответственности. Как отмечается в научной литературе, гражданство представляет собой институциональное измерение феномена гражданина, но обладает еще и социокультурным содержанием, поскольку связь лица с обществом составляет основу связи лица с государством. Это единство политического, социального и культурного аспектов гражданства связывается с понятием нации: «подразумеваемая радикальность черты «государственность» для нации, возможно понимать «нацию» как совокупность граждан державы на базе конституированного отношения согражданства».

Наибольший удельный вес в системе миграционного законодательства занимают нормы, относящиеся к административному законодательству. Это обусловлено использованием значительного количества административных процедур для регулирования миграционных процессов: контрольных, разрешительных, регистрационных и др. В частности, именно на основании правил, установленных гл. 28 Кодекса административного судопроизводства РФ (КАС РФ), осуществляется производство по административным делам о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении. Вопросы административной ответственности, включая административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, за административные правонарушения в области защиты государственной границы РФ и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории РФ также регламентируются административным законодательством Российской Федерации.

Соответствующим образом можно провести соотношение миграционного законодательства с другими отраслями российского законодательства: уголовным, гражданским, трудовым и др. Многие правоотношения, имеющие принадлежность к конституционному, административному, трудовому, гражданскому и другим отраслям законодательства, можно рассматривать одновременно и как миграционные правоотношения, «если в них проявляется элемент миграционного качества, т. е. особые права и обязанности человека и соответствующие права и обязанности у органов и учреждений публичной власти, должностных лиц по отношению к нему».

Развитие миграционного законодательства идет в рамках сразу нескольких отраслей российского законодательства. Однако комплексный характер миграционного законодательства требует внутреннего согласования и коор-

динации правовых норм. Роль такого координатора обычно играет базовый правовой акт, определяющий и основные направления развития всего комплекса.

В системе миграционного законодательства роль базового акта играет Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Этот акт носит системообразующий характер для всей системы миграционного законодательства, достаточно обширной по своему содержанию; он является доминирующим в этой системе и обеспечивает, насколько это возможно, интегрирование всех иных нормативных правовых актов в сфере миграции в единую систему. Его изъятие приведет к разрушению всей сложившейся системы миграционного законодательства.

Но в настоящее время этот Закон уже с трудом справляется с обеспечением равновесного состояния всей системы миграционного законодательства. Исходя из предмета правового регулирования, обозначенного в названии данного Федерального закона, его основу должны составлять в основном материальные правовые нормы, поскольку известно, что именно материальными нормами устанавливаются права и обязанности (правовое положение) субъектов правоотношений.

Однако регулирование миграционных отношений в равной степени опирается на процессуальные нормы, что не характерно для статутного закона. Развитие процедурно-регламентной части миграционного законодательства связано с обеспечением правового режима въезда/выезда и пребывания на территории РФ различных категорий мигрантов. Включение значительного количества таких процессуальных норм в названный Федеральный закон приводит к неоправданному расширению предмета его правового регулирования, в том числе выходу его содержания за пределы обозначенного им предмета правового регулирования.

В то же время постоянное «раздувание» содержания Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» при отсутствии иных адекватных форм правового регулирования приводит к разрушению системных свойств данного Закона, а также системным сбоем в обеспечении развития миграционного законодательства в целом.

Еще одна проблема, на которую хотелось бы обратить внимание, приводящая к нарушению системных подходов в развитии миграционного законодательства, – *слабая сопряженность элементов системы миграционного законодательства между собой.*

Такой подход приводит иногда к значительному «пересечению» в правовом регулировании различных правовых актов, относящихся к сфере миграционного законодательства, между собой. Например, это очень заметно между Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

Вопросы порядка административного выдворения также регламентируются в большей степени в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ст. 34) и в меньшей – в Федеральном законе «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», хотя на самом деле вопросы регламентации процедуры административного выдворения не могут быть предметом регулирования ни первого, ни второго Закона, а должны регламентироваться в КоАП РФ. Как известно, никакие иные правовые акты Российской Федерации федерального уровня, помимо данного Кодекса, не должны регламентировать вопросы, связанные с установлением перечня видов административных наказаний, правил их применения, административной ответственности, порядка производства по делам об административных правонарушениях, порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний.

Порядок административного выдворения иностранного гражданина за пределы Российской Федерации, таким образом, – это вопрос предмета ведения КоАП РФ, исходя из его установлений, поскольку согласно ст. 3.2 административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства – это вид административного наказания. Кстати, данные вопросы также регламентируются в ст. 3.10, которая так и называется: «Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства». Таким образом, налицо вторжение Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в предмет регулирования другого федерального закона.

Правовое развитие миграционного законодательства требует большей специализации в регулировании миграционных отношений, что усилит системный подход к их регламентации. Проявлением такой специализации в последние годы явилось, в частности, внесение новой главы в ТК РФ, устанавливающей особенности регулирования труда работников, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства. Это обеспечило более жесткое сопряжение миграционного и трудового законодательства. Однако изменения в ТК РФ – это только часть решения вопроса. Кодекс не регламентирует гражданско-правовые отношения с иностранными работниками. Кроме того, им не могут быть урегулированы отношения, связанные с порядком привлечения в страну иностранных работников, а также с последующим их выездом из страны в связи с прекращением трудовой деятельности, – эти отношения вообще не подпадают под предмет регулирования данного Кодекса.

5. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИОННОГО УЧЕТА ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Сущность и содержание миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации

На сегодняшний день правовое регулирование миграционного учета иностранных граждан в Российской Федерации осуществляется на основании положений следующих основных нормативных правовых актов:

Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»

Федерального закона от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»

Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных»

Постановления Правительства РФ от 15.01.2007 № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»

Постановления Правительства РФ от 06.04.2005 № 186 № «Об утверждении Положения о создании, ведении и использовании центрального банка данных по учету иностранных граждан, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации, в том числе участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»

Постановления Правительства РФ от 14.02.2007 № 94 «О государственной информационной системе миграционного учета»

Приказа МВД России от 10.12.2020 № 856 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, форм заявления иностранного гражданина или лица без гражданства о регистрации по месту жительства, заявления о снятии иностранного гражданина или лица без гражданства с регистрации по месту жительства, уведомления о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания, отметок о регистрации (снятии с регистрации) иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства, отметок о подтверждении выполнения принимающей стороной и иностранным гражданином или лицом без гражданства действий, необходимых для его постановки на учет по месту пребывания, предоставляемых, в том числе, многофункциональным центром предоставления государственных и муниципальных услуг»

Таким образом, из представленного перечня нормативных правовых актов видно, что их система в своей основе базируется на положениях федеральных законов, включает в себя также подзаконные нормативные правовые акты, в том числе ведомственного уровня.

Миграционный учет иностранных граждан в Российской Федерации устанавливается в нашей стране:

– для государственного регулирования миграционных процессов;

– для обеспечения и исполнения положений Основного закона, гарантирующих право каждого на свободу передвижения (ст. 27);

– для реализации интересов Российской Федерации в миграционной сфере

Федеральный законодатель установил, что под *миграционным учетом* понимается государственная деятельность по фиксации и обобщению предусмотренных законом сведений об иностранных гражданах и о лицах без гражданства и о перемещениях иностранных граждан и лиц без гражданства.

Важно отметить, что, как и любая сфера человеческой деятельности, миграционный учет носит целеполагающий характер. Законодательно определяется восемь целей миграционного учета:

- создание необходимых условий для реализации гражданами своих прав и свобод, а также для исполнения ими возложенных на них обязанностей;
- выработка и реализации федеральной политики в области миграции;
- формирование полной, достоверной, оперативной и актуальной информации о перемещениях иностранных граждан, необходимой для прогнозирования последствий указанных перемещений, а также для ведения государственного статистического наблюдения в сфере миграции;
- планирование развития территорий государства;
- управление в кризисных ситуациях;
- защита конституционных ценностей (ст. 55 (ч. 3) Конституции РФ) путем противодействия незаконной миграции и иным противоправным проявлениям;
- систематизация сведений об иностранных гражданах, находящихся в стране и их перемещениях;
- решение иных общественно-политических и социально-экономических задач.

Принципиальная основа миграционного учета состоит из следующих элементов (начал):

гарантирование права на свободу передвижения и выбор места жительства

защита государством права на свободу передвижения и выбор места жительства на основе законности и соблюдения норм международного права

сочетание интересов личности, общества и государства

обеспечение национальной безопасности государства и защита иных национальных интересов Российской Федерации

доступность совершения действий, необходимых для осуществления миграционного учета

унификация правил миграционного учета

По общему правилу миграционный учет осуществляется на основании уведомительного правового режима. Однако законодатель разрешает вводить разрешительный порядок:

в пограничной зоне

в закрытых военных городках

в закрытых административно-территориальных образованиях

на территориях, в организациях или на объектах, для въезда на которые в соответствии с федеральным законом иностранным гражданам требуется *специальное разрешение**

*Специальное разрешение иностранным гражданам следует получать, например, для нахождения на территории с *регламентированным посещением*. На территории Свердловской области, к примеру, такой территорией является часть территории Сысертского городского округа, ограниченная с юга границей области, линией с. Тюбук (Каслинский район, Челябинская область) – д. Космакова – точка пересечения линии с. Полдневая (Полевской городской округ) и ст. Маук Южно-Уральской железной дороги с границей области (за исключением д. Космакова)¹.

¹ Постановление Правительства РФ от 04.07.1992 № 470 «Об утверждении Перечня территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.01.2021).

на территории где введено чрезвычайное или военное положение

в зонах экологического бедствия

на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в связи с опасностью распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравления людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности в зонах экологического бедствия

в зоне проведения контртеррористической операции

в период мобилизации и в военное время

в иных случаях, установленных федеральными законами

Правовой статус иностранных граждан в части имеющихся у них возможностей в области миграционного учета составляют права:

на ознакомление, защиту и исправление своих персональных данных, обрабатываемых с использованием государственной информационной системе миграционного учета, а также на внесение изменений и дополнений

на получение в установленном порядке справок персонального характера в органах миграционного учета

иные права, предусмотренные законом о миграционном учете

Помимо указанных права, на иностранных граждан в сфере отношений по постановке на миграционный учет, возлагаются следующие обязанности:

представлять достоверные сведения

осуществлять установленные юридически значимые действия

в зависимости от правового статуса вставать на учет по месту пребывания или по месту жительства

Органы миграционного учета и их полномочия в системе МВД России

На территории Российской Федерации функции органа миграционного учета осуществляются Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальными органами.

При этом законодатель допускает возможность осуществления отдельных полномочий в области миграционного учета иными федеральными органами исполнительной власти (перечень которых устанавливается на уровне федеральных законодательных актов либо подзаконными актами Президента РФ или Правительства РФ). В частности, такими полномочиями наделяется Министерство иностранных дел Российской Федерации в отношении ограниченного круга иностранных граждан, регистрирующихся по месту пребывания (например, глав дипломатических представительств и глав консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации).

Министерство внутренних дел РФ в качестве органа миграционного учета обладает *полномочиями*:

- по осуществлению миграционного учета, контролю за соблюдением правил миграционного учета;
- координации деятельности в области миграционного учета иных органов исполнительной власти федерального уровня;
- обеспечению функционирования государственной информационной системы миграционного учета;
- представлению предложений по совершенствованию форм государственного статистического наблюдения в сфере миграции.

Наряду с полномочиями Министерства внутренних дел, закон о миграционном учете определяет и полномочия территориальных органов указанного федерального органа исполнительной власти. Таковыми являются:

осуществление регистрации иностранцев по месту жительства либо учет по месту пребывания

проставление соответствующей отметки в учетных документах и документах иностранного гражданина, устанавливающих законность его нахождения на территории РФ

обращение в установленном порядке в судебные органы с заявлением об отмене регистрации иностранца по месту жительства

обращение в установленном порядке в судебные органы с заявлением об отмене регистрации иностранца по месту жительства

информирование налоговых органов о регистрации иностранных граждан по месту жительства, а также о постановке (снятии) с учета по месту пребывания

ведение государственной информационной системы миграционного учета иностранных граждан

направление в органы государственной статистики в соответствии с утвержденными формами государственного статистического наблюдения информации в рамках миграционного учета иностранных граждан

контроль за соблюдением правил миграционного учета

Регистрация иностранных граждан и лиц без гражданства по месту жительства и их учет по месту пребывания на территории Российской Федерации

Процедура регистрации иностранных граждан по месту жительства и их учет по месту пребывания строго регламентированы законодательно и нормами подзаконных нормативных правовых актов.

При изучении процедуры миграционного учета следует акцентировать внимание на следующих наиболее важных аспектах.

Для иностранных граждан, постоянно или временно проживающих в Российской Федерации, миграционная регистрация является обязательной.

Федеральный законодатель устанавливает правило, согласно которому регистрация по месту жительства и учет по месту пребывания осуществляются по адресу жилого помещения, правом пользования которым обладает иностранный гражданин. В случае если у иностранного гражданина два и более таких помещения, одно из них он определяет в заявительном порядке как место жительства.

Основанием для регистрации иностранца по месту жительства является *право пользования* жилым помещением, наличие которого устанавливается в соответствии с положениями Жилищного кодекса РФ¹.

Регистрация включает в себя фиксацию адреса жилого помещения в документах, дающих иностранному гражданину право пребывания (проживания) в Российской Федерации (вид на жительство, разрешение на временное проживание), а также в учетных документах органа миграционного учета и в государственной системе миграционного учета.

Для регистрации иностранного гражданина по месту жительства им в миграционный орган (по месту нахождения жилого помещения) подается заявление. Срок подачи заявления устанавливается в течение 7 рабочих дней с даты прибытия в место нахождения жилого помещения или получения соот-

¹ Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.01.2021).

ветствующих документов (вид на жительство, разрешение на временное пребывание).

Предусматривается два способа подачи заявления:

– лично (допускается обращение иностранного гражданина с заявлением в многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг)

– либо в электронной форме с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций).

Одновременно с заявлением иностранный гражданин должен представить:

документ, удостоверяющий его личность и признаваемый Российской Федерацией в этом качестве*

документы, дающие право на постоянное или временное проживание

документы, подтверждающие право пользования жилым помещением

*

паспорт иностранного гражданина

иной документ, установленный федеральным законом

иной документ, признаваемый в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина

Паспорт иностранного гражданина представляет собой официальный государственный документ, выполняющий следующие функции¹:

удостоверительную, заключающуюся в удостоверении личности лица, обладающего данным документом

правореализационную, выражающуюся в возможности реализации прав и осуществления обязанностей лицом, обладающим паспортом

функцию *принадлежности*, т. е. указывающую на устойчивую правовую связь лица с определенным государством (гражданство или подданство)

¹ См.: Жеребцов А. Н., Облезова А. О., Семенова А. В. и др. Комментарий к Федеральному закону от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (постатей.) // СПС «КонсультантПлюс», 2016.

Нормами федерального законодательства к *иным документам, удостоверяющим личность иностранного гражданина* отнесены:

1. *Документ, удостоверяющий личность на период рассмотрения заявления о признании гражданином Российской Федерации или о приеме в гражданство Российской Федерации* (ч. 4 ст. 41.4 закона о гражданстве).

Форма бланка документа (Приложение 3) утверждается приказом МВД России, документ выдается сроком *на 5 месяцев* (в случае рассмотрения заявления о признании гражданином Российской Федерации) и *на 9 месяцев* (при рассмотрении заявления о приеме в гражданство Российской Федерации)¹.

2. *Свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем* (ч. 7 ст. 4 Закона РФ «О беженцах»² – далее закон о беженцах).

Форма свидетельства (Приложение 4) устанавливается приказом МВД России, свидетельство выдается на срок рассмотрения ходатайства о признании беженцем по существу, но не более чем на три месяца со дня принятия решения о выдаче свидетельства³.

3. *Удостоверение беженца* (ч. 7 ст. 7 закона о беженцах) (Приложение 4).

Форма бланка удостоверения утверждена Постановлением Правительства РФ⁴.

Выдача удостоверения производится на территории Российской Федерации территориальным органом МВД России по месту постановки лица, признанного беженцем, на учет.

Удостоверение выдается на срок признания его владельца беженцем, но не более чем на 3 года (может продлеваться, но не более чем на 1 год).

При получении удостоверения национальный (гражданский) паспорт и (или) другие документы, удостоверяющие личность лица, признанного беженцем, остаются на хранении в МВД России либо в его территориальном органе.

¹ Приказ МВД России от 18.09.2017 № 719 «Об утверждении формы бланка справки о принятии к рассмотрению заявления о признании гражданином Российской Федерации или о приеме в гражданство Российской Федерации и формы бланка документа, удостоверяющего личность на период рассмотрения заявления о признании гражданином Российской Федерации или о приеме в гражданство Российской Федерации, и установлении срока его действия». URL: [www.http://consultant.ru](http://consultant.ru) (дата обращения: 05.01.2021).

² Закон РФ от 19.02.1993 № 4528-1 «О беженцах». URL: [www.http://consultant.ru](http://consultant.ru) (дата обращения: 05.01.2021).

³ Приказ МВД России от 21.09.2017 № 732 «О свидетельстве о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу» (вместе с «Порядком оформления, выдачи и обмена свидетельства о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу»). URL: [www.http://consultant.ru](http://consultant.ru) (дата обращения: 12.01.2021).

⁴ Постановление Правительства РФ от 10.05.2011 № 356 «Об удостоверении беженца» (вместе с «Положением об оформлении, выдаче и обмене удостоверения беженца»). URL: [www.http://consultant.ru](http://consultant.ru) (дата обращения: 05.01.2021).

Удостоверение является недействительным в случае:

наличия исправлений, подчисток

отсутствия или переклейки фотографии владельца удостоверения

отсутствия записей о продлении срока действия удостоверения при истечении срока его действия, печатей

наличия отметок и записей, не предусмотренных Положением

4. *Свидетельство о предоставлении временного убежища* (ч. 3 ст. 12 закона о беженцах).

Форма свидетельства устанавливается приказом МВД России¹ (Приложение 5). Свидетельство выдается на срок не более чем на 1 год (срок действия свидетельства может быть продлен, но не более чем на 1 год).

При получении свидетельства национальный паспорт лица, как и в случае с получением удостоверения беженца, хранится в территориальном органе МВД России.

В международных договорах Российской Федерации с другими государствами *иными документами, удостоверяющими личность иностранного гражданина*, признаются, например:

Дипломатический паспорт

Служебный паспорт

Паспорт моряка (удостоверение личности моряка)

Свидетельство на возвращение (в страну гражданской принадлежности. Предоставляет возможность въезда)

В случае личного обращения иностранного гражданина, отметка в виде на жительство или в разрешении на временное проживание проставляется в день подачи заявления и предоставления необходимых документов. Информация о регистрации заносится в учетные документы и в государственную информационную систему миграционного учета не позднее следующего рабочего дня.

¹ Приказ МВД России от 28.09.2017 № 741 «Об утверждении Порядка оформления, выдачи и обмена свидетельства о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации и форм документов, выдаваемых иностранным гражданам и лицам без гражданства, обратившимся за предоставлением временного убежища на территории Российской Федерации». URL: [www.http://consultant.ru](http://consultant.ru) (дата обращения: 06.01.2021).

В случае обращения иностранного гражданина в электронной форме соответствующая отметка проставляется не позднее рабочего дня, следующего за днем поступления в орган миграционного учета необходимых документов.

Снятие иностранного гражданина с регистрации по месту жительства осуществляется по следующим основаниям:

регистрация по иному месту жительства

прекращение права пользования жилым помещением

прекращение права на постоянное или временное проживание в РФ

признание судом регистрации по месту жительства недействительной

смерть иностранного гражданина, признание безвестно отсутствующим или объявление умершим

установление факта фиктивной регистрации

Учет по месту пребывания осуществляется по месту пребывания иностранного гражданина. Порядок и условия учета устанавливаются законом о миграционном учете или международным договором РФ.

Процедура учета по месту пребывания инициируется путем подачи в орган миграционного учета *уведомления о прибытии* иностранца в место пребывания.

Уведомление может быть подано:

- принимающей стороной,
- непосредственно иностранным гражданином (в случаях когда имеются документально подтвержденные уважительные причины, препятствующие принимающей стороне самостоятельно направить уведомление; у иностранного гражданина имеется в собственности жилое помещение; жилое или иное помещение, предоставленное иностранному гражданину для фактического проживания (временного пребывания), принадлежит на праве собственности гражданину Российской Федерации, постоянно проживающему за пределами Российской Федерации, иностранному гражданину, иностранному юридическому лицу или иной иностранной организации, находящимся за пределами территории Российской Федерации. Кроме того, постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин с письменного согласия принимающей стороны вправе самостоятельно уведомить о своем прибытии в место пребывания).

Общий срок, в течение которого подается уведомление, составляет 7 рабочих дней со дня прибытия в место пребывания. В свою очередь, в отдельных случаях срок представления уведомления устанавливается в течение одного рабочего дня, следующего за днем прибытия иностранного гражданина в место пребывания. В частности, сокращенный срок представления уведомления применяется в случаях:

нахождения иностранного гражданина в гостинице или в иной организации, оказывающей гостиничные услуги, в санатории, доме отдыха, пансионате, кемпинге, на туристской базе, в детском оздоровительном лагере, медицинской организации, оказывающей медицинскую помощь в стационарных условиях, или организации социального обслуживания

осуществления иностранным гражданином трудовой деятельности в условиях работы вахтовым методом

нахождения иностранного гражданина в организации социального обслуживания, предоставляющей социальные услуги лицам без определенного места жительства

нахождения иностранного гражданина в учреждении, исполняющем административное наказание

Для высококвалифицированных специалистов и членов их семей законодатель предусмотрел преференции в виде освобождения от постановки на миграционный учет на срок, не превышающий 90 дней со дня их въезда на территорию Российской Федерации. Аналогичная льгота предусмотрена для иностранных граждан, являющихся участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членов их семей, но в пределах 30-дневного срока со дня прибытия в место пребывания.

От обязанности проходить процедуру постановки на миграционный учет по месту пребывания освобождаются:

иностранцы граждане, пользующиеся дипломатическим иммунитетом, а также следующие с ними члены их семей (главы иностранных государств, члены парламентских и правительственных делегаций иностранных государств, руководители международных организаций)

иностранцы граждане – моряки, являющиеся членами экипажей военных кораблей, прибывших в РФ с официальным или неофициальным визитом либо с деловым заходом, либо члены экипажей военных летательных аппаратов иностранных государств (за исключением случаев вынужденной или иной остановки указанных иностранных граждан на территории РФ на срок более трех дней вне основного состава своих экипажей)

иностранные граждане – моряки, являющиеся членами экипажей невоенных судов иностранных государств, в случае схода на берег и временного пребывания в течение не более двадцати четырех часов на территории порта РФ, открытого для захода невоенных судов иностранных государств, или портового города РФ либо в случае выезда указанных иностранных граждан на экскурсии в населенные пункты на срок не более двадцати четырех часов

иностранные граждане – члены экипажей воздушных судов гражданской авиации, бригад поездов и экипажей или бригад иных транспортных средств, участвующих в международном движении, при нахождении указанных иностранных граждан на территории РФ в аэропортах или на станциях, предусмотренных расписаниями (графиками) движения данных транспортных средств

иностранные граждане, прибывшие в РФ на срок не более семи дней, за исключением случаев нахождения указанных иностранных граждан в гостинице или в иной организации, оказывающей гостиничные услуги, в санатории, доме отдыха, пансионате, кемпинге, на туристской базе, в детском оздоровительном лагере, медицинской организации, оказывающей медицинскую помощь в стационарных условиях, или организации социального обслуживания

Учет по месту пребывания осуществляется при наличии одного из оснований:

фактическое проживание иностранного гражданина по адресу жилого помещения, не являющегося его местом жительства

фактическое проживание иностранного гражданина в гостинице или иной организации, оказывающей гостиничные услуги, санатории, доме отдыха, пансионате, детском оздоровительном лагере, кемпинге, на туристской базе или ином помещении

содержание иностранного гражданина по адресу медицинской организации, оказывающей медицинскую помощь в стационарных условиях, или организации социального обслуживания, предоставляющей социальные услуги в стационарной форме, в том числе лицам без определенного места жительства, в которой он находится в связи с получением услуг этой организации, либо по адресу учреждения, исполняющего уголовное или административное наказание

Поскольку большая часть мигрантов, находящихся на территории РФ въезжают в страну с целью осуществления трудовой деятельности, которая в ряде случаев осуществляется непосредственно в месте пребывания иностранца, помимо обозначенных случаев, законодатель предусмотрел возможность для иностранных граждан вставать на учет по месту пребывания по адресу организации, в которой он осуществляет трудовую или иную не запрещенную законом деятельность. Учет по месту пребывания иностранного гражданина возможен также в помещении указанной выше организации, не имеющей адресных данных (строении, сооружении), в том числе временном.

Орган миграционного учета осуществляет постановку на учет иностранного гражданина по месту пребывания на основании полученного уведомления.

Иностранные граждане для постановки на учет по месту пребывания передают принимающей стороне:

документ, удостоверяющий личность и признаваемый Российской Федерацией в этом качестве

миграционную карту* (Прил. 1) (за исключением случаев, когда заполнение миграционной карты не требуется на условиях, предусмотренных международным договором)

**Миграционная карта* – документ, содержащий сведения о въезжающих или прибывших в Российскую Федерацию иностранных гражданах или лицах без гражданства и о сроке их временного пребывания в Российской Федерации, подтверждающий право иностранного гражданина или лица без гражданства, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, на временное пребывание в Российской Федерации, а также служащий для контроля за временным пребыванием в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства (ч. 1 ст. 2 закона).

Миграционная карта является документом, который содержит сведения об иностранном гражданине, въезжающем в Российскую Федерацию, а также служит для контроля за его временным пребыванием в Российской Федерации¹.

В рамках Договора о Евразийском экономическом союзе² (далее – ЕАЭС) *миграционная карта (карточка)* определяется как документ, который содержит сведения о гражданине государства-члена, въезжающем на территорию другого государства-члена, и служит для учета и контроля за его временным пребыванием на территории государства въезда.

¹ Постановление Правительства РФ от 16.08.2004 № 413 «О миграционной карте». URL: [www.http://consultant.ru](http://consultant.ru) (дата обращения: 18.01.2021).

² Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014). URL: [www.http://consultant.ru](http://consultant.ru) (дата обращения: 05.01.2021).

Таким образом, национальная правовая система России, в том числе международные договоры Российской Федерации, не использует унифицированного (единого) определения «миграционной карты». При этом, полагаем, что существенные характеристики такого документа отражены во всех актах единообразно.

Форма бланка миграционной карты устанавливается внутрироссийским нормативным правовым актом – Постановлением Правительства РФ № 413, текст бланка миграционной карты дублируется на английском языке. Следует отметить, что от обязанности заполнять миграционную карту освобождаются граждане Республики Беларусь¹.

Обязанность иностранных граждан получить и заполнить миграционную карту вытекает из положений закона, который установил контрольные полномочия должностных лиц пограничного органа федеральной службы безопасности в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации и соответствующие требования в отношении иностранных граждан, которые состоят в том, что (ч. 3 ст. 30):

– иностранные граждане при въезде в страну предъявляют в пункте пропуска через Государственную границу РФ заполненную миграционную карту, а при выезде обязаны ее сдать,

- должностные лица пограничного органа федеральной службы безопасности при въезде иностранного гражданина в Российскую Федерацию предоставляют в миграционной карте отметку о въезде иностранного гражданина в Российскую Федерацию, при его выезде – отметку о выезде из Российской Федерации.

В законе о порядке выезда из РФ и въезда в РФ (ст. 25.9) для иностранных граждан зафиксирована аналогичная обязанность при въезде в РФ получить и заполнить миграционную карту и сдать (возвратить) ее при выезде из страны.

Бланк миграционной карты заполняется на русском языке, выдается бесплатно:

– должностными лицами органов иммиграционного (пограничного) контроля,

– представителями организаций, оказывающих транспортные услуги иностранным гражданам, въезжающим в Российскую Федерацию.

Вместе с миграционной картой иностранный гражданин в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации предъявляет документ, удостоверяющий личность, должностному лицу пограничного органа федеральной службы безопасности.

Для регистрации по месту пребывания иностранный гражданин вместе с необходимыми документами предъявляет миграционную карту с отметкой о

¹ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь об использовании миграционной карты единого образца (заключено в г. Москве 05.10.2004). URL: [www.http://consultant.ru](http://consultant.ru) (дата обращения: 18.03.2020).

въезде в подразделение по вопросам миграции территориального органа МВД России либо в МИД России (если лицо имеет дипломатические привилегии и иммунитеты).

Иностранец передает указанные документы строго для осуществления действий по постановке на учет по месту пребывания и их изъятия принимающей стороной не допускается.

В свою очередь, принимающая сторона должна после направления уведомления в орган миграционного учета выдать иностранному гражданину отрывную часть бланка уведомления (на которой проставляется отметка), за исключением случаев, когда такое уведомление подается в орган миграционного учета непосредственно иностранным гражданином. Следует отметить, что закон о миграционном учете не устанавливает срока, в течение которого принимающая сторона должна выдать отрывную часть бланка уведомления, а также достаточно поверхностно регулирует порядок передачи отрывной части бланка уведомления.

Основания снятия иностранного гражданина с учета по месту пребывания являются:

постановка на учет по новому месту пребывания

выезд с территории РФ

смерть иностранного гражданина

признание безвестно отсутствующим или объявление умершим

установление факта фиктивной постановки на учет по месту пребывания

убытие из места пребывания

Следует отметить, что территориальные подразделения ГУВМ МВД России активно взаимодействуют с налоговыми органами; органами государственной статистики; органами, осуществляющими функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним; организациями, оказывающими гостиничные услуги, домами отдыха, пансионатами, детскими оздоровительными лагерями, туристскими базами, кемпингами, медицинскими организациями, оказывающими медицинскую помощь в стационарных условиях, учреждениями социального обслуживания, специальными учреждениями для социальной реабилитации лиц без определенного места жительства, учреждениями, исполняющими уголовное или административное наказание.

6. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВНЕШНЕЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Понятие и виды трудовых мигрантов

Миграция в Российской Федерации, как правило, рассматривается как процесс въезда, пребывания либо транзитного проезда через территорию страны иностранных граждан и лиц без гражданства, а также как явление, связанное с перемещением внутри страны. В официальных статистических данных практически невозможно отыскать подробных сведений о внешней миграции, в том числе трудовой. Полагаем, это связано с тем, что эмиграция для государства воспринимается как негативный фактор для ее развития. Не случайно для обозначения массового выезда граждан за пределы территории страны в целях осуществления квалифицированной трудовой деятельности используется термин «утечка умов». Не углубляясь в природу данного термина, можем констатировать, что наибольший ущерб для государства влечет отток специалистов по востребованным специальностям, а в силу развития «freelance»-услуг – и тех граждан, которые способны работать удаленно вне пределов Российской Федерации. Но здесь нужно сделать оговорку о том, что не каждый работник, осуществляющий профессиональную деятельность удаленно, может рассматриваться как трудящийся-мигрант, поскольку отдельные из них трудоустроены в российских коммерческих структурах.

В Концепции государственной миграционной политики на 2019–2025 годы указано, что на консульском учете за рубежом состоит более 2 млн граждан Российской Федерации. Ежегодно около 60 тыс. российских граждан выезжает на работу за границу. Однако отражают ли реальную ситуацию с трудовой эмиграцией указанные в Концепции цифры, на наш взгляд, установить достоверно очень проблематично. По мнению ученых, исследующих сферу миграционных отношений, около 1 млн российских граждан осуществляют трудовую деятельность в других странах¹. Ниже в рамках настоящей темы, нами будут приведены дополнительно иные данные о масштабах трудовой миграции из России.

Термин «трудовой мигрант» в российском законодательстве не закреплен. Как справедливо отмечают Д. К. Чирков и В. Д. Чирков, вместо него применяется синоним – «иностранный работник»².

При этом нужно заметить, что на уровне международного правового регулирования термин «трудящийся-мигрант» рассматривается в привязке к факту убытия из страны своей гражданской принадлежности. Несмотря на то, что Россия не является участником двух ниже представленных международ-

¹ См.: *Мальшиев Е. А.* Государственное управление в сфере внешней трудовой миграции: теория и практика: монография. М.: Юстицинформ, 2017.

² См.: *Чирков Д. К., Чирков В. Д.* Актуальные проблемы правового положения трудящихся-мигрантов и беженцев в Российской Федерации // Миграционное право. 2020. № 3. С. 16–20.

ных актов, широко признаваемых мировым сообществом, все-таки обратимся к терминологии, которую они закрепляют.

Конвенция № 97 МОТ закрепила, что *трудоустройство-мигрант* – лицо, которое мигрирует из одной страны в другую с намерением получить работу, иначе чем на собственный счет, и включает всякое лицо, допускаемое в соответствии с законом в качестве трудоустройство-мигранта¹.

По смыслу Международной конвенции о защите прав всех трудоустройство-мигрантов и членов их семей² *трудоустройство-мигрант* – лицо, которое будет заниматься, занимается или занималось оплачиваемой деятельностью в государстве, гражданином которого он или она не является.

В Соглашении «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудоустройство-мигрантов»³ *трудоустройство-мигрант* рассматривается как лицо, постоянно проживающее на территории Стороны выезда, которое на законном основании занимается оплачиваемой деятельностью в Стороне трудоустройства.

Европейская конвенция о правовом статусе трудоустройство-мигрантов (не ратифицирована РФ) определяет *трудоустройство-мигранта* как гражданина Договаривающейся Стороны, которому другой Договаривающейся Стороной разрешено проживать на ее территории для выполнения оплачиваемой работы⁴.

Договор о Евразийском экономическом союзе раскрывает определение рассматриваемого термина путем указания на то, что это лицо, являющееся гражданином государства-члена, законно находящееся и на законном основании осуществляющее трудовую деятельность на территории государства трудоустройства, гражданином которого оно не является и в котором постоянно не проживает⁵.

На основании представленных выше определений термина «трудоустройство-мигрант», выделим его универсальные признаки:

лицо должно находиться за пределами территории страны своей гражданской принадлежности

осуществление лицом работы (трудовой деятельности, оплачиваемой деятельности)

¹ Конвенция № 97 Международной организации труда «О трудоустройство-мигрантах (пересмотренная в 1949 году)» (Заключена в г. Женеве 01.07.1949). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 17.02.2021).

² Международная конвенция о защите прав всех трудоустройство-мигрантов и членов их семей (Заключена 18.12.1990). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 17.02.2021).

³ Соглашение от 15.04.1994 «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудоустройство-мигрантов» (вместе с протоколом от 25.11.2005). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 17.02.2021).

⁴ Европейская конвенция о правовом статусе трудоустройство-мигрантов (ETS № 93) (Заключена в г. Страсбурге 24.11.1977). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 19.02.2021).

⁵ Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.02.2021).

Иные признаки, полагаем, не имеют всеобщего для всех указанных определений характера, а лишь задаются в отдельных из них: допуск (разрешение) к работе(у) на основании закона, законное осуществление трудовой деятельности.

Поскольку ст. 15 (ч. 4) Конституции РФ закрепила положение о включении международных договоров Российской Федерации в правовую систему нашей страны, можем утверждать, что используемые в Договоре о ЕАЭС и Соглашении «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов» трактовки анализируемого термина можно было бы имплементировать (включить) в российское законодательство.

*Источники права, регулирующие отношения
в области трудовой миграции в России*

На сегодняшний день в правовой системе Российской Федерации можно выделить следующие основные акты, регулирующие отношения в области трудовой миграции:

1. Соглашение от 15.04.1994 «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов» (вместе с протоколом от 25.11.2005).

2. Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) (Беларусь, Республика Казахстан, Российская Федерация, позднее присоединились Кыргызская Республика (2014) и Республики Армения (2015)).

2. Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ст. 13, 13.2., 13.3, 13.5, 13.6, 13.7, 14, 15).

3. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (гл. 50.1 «Особенности регулирования труда работников, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства»).

4. Федеральный закон от 24.05.1999 № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом».

5. Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

6. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

7. Приказ Минобрнауки России от 11.06.2020 № 721 «Об утверждении Административного регламента Министерства науки и высшего образования Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по признанию ученых степеней и ученых званий, полученных в иностранном государстве, выдаче свидетельства о признании ученой степени или ученого звания, полученных в иностранном государстве».

Обозначенные международные акты, федеральные законы и подзаконные нормативные правовые акты не исчерпывают всего многообразия источников

миграционного права в области трудовой миграции. Кроме того, важно понимать, что эмиграция российских граждан регулируется законодательством государств, на территории которых они осуществляют трудовую или иную не запрещенную законом деятельность.

Внешняя трудовая миграция российских граждан за рубеж

Для иллюстрации уровня внешней трудовой миграции российских граждан можно обратиться к сведениям отдельных интернет-ресурсов, изучение которых позволяет отметить, что количественные показатели эмиграции из России находятся на отметке приблизительно в 400–450 тыс. человек (Прил. 2).

Несмотря на трудовую эмиграционную активность российских граждан, в вопросах правового регулирования ученые выделяют ряд проблем в этой сфере:

во-первых, выход России на международный рынок труда в цивилизованных формах требует совершенствования российского миграционного законодательства в сфере внешней трудовой миграции;

во-вторых, в России должны быть сформированы гарантии прав субъектов внешней трудовой миграции и административно-правовые средства их реализации с учетом общепризнанных принципов и норм международного права;

в-третьих, реализация методов государственного управления в сфере внешней трудовой миграции должна быть направлена на обеспечение положительного для экономики России баланса внешней трудовой миграции ее граждан за границу и использования труда иностранных граждан;

в-четвертых, требуются эффективные административно-принудительные меры, направленные на предотвращение незаконной трудовой деятельности иностранных граждан в нашей стране, так как наличие в России условий для незаконной миграции названо одной из главных стратегических угроз ее национальной безопасности в сфере экономики¹.

Следует рассмотреть причины эмиграции российских граждан за рубеж. В силу сложности самого явления «миграция», сопряжение с ним различных сфер – экономической, правовой, политической, культурной – позволяет утверждать, что побуждающие факторы эмиграции очень многообразны и выделить конкретные из них затруднительно. Однако на основании факторов миграции можем говорить, что эмиграции способствуют:

отношения в области функционирования цивилизованного (прозрачного, ориентированного на работника) рынка труда

система политических отношений

¹ См.: Мальцев Е. А. Указ. соч.

сфера образования

уровень развития системы здравоохранения

технологическая развитость и перспективность государства

ценности в семейно-бытовой сфере

степень безопасности личности, общества

социальная защищенность

коррупционные правонарушения

Следует сказать, что конкретные причины носят индивидуальный характер. Каждый субъект, принимающий решение о трудовой эмиграции, может указать на те, которые имеют отношение именно к нему. Но главное, как считаем, это удовлетворение интересов лица в профессиональном (трудовом) качестве, в том числе финансово-экономическом.

7. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРАВООТНОШЕНИЙ С СООТЕЧЕСТВЕННИКАМИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Понятие и содержание категории «соотечественник»

В Конституции РФ до 2020 г. категория «соотечественник» не была закреплена. После внесения поправок в ст. 69 можно сказать, что речь идет о политике российского государства, которая направлена на поддержку данной категории лиц, проживающих за пределами территории Российской Федерации. Со стороны государства предпринимаются меры по обеспечению и защите прав и интересов соотечественников, а также по сохранению общероссийской культурной идентичности.

Основной закон Российской Федерации в силу самого общего характера его норм не зафиксировал основы статуса соотечественников. Как и прежде, данные вопросы подлежат урегулированию в нормативных правовых актах меньшей юридической силы.

Базовым законом, определяющим правовое положение соотечественников во взаимоотношениях с Российской Федерацией, является Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»¹.

Закон о соотечественниках устанавливает достаточно «размытые» правовые границы для определения категории «соотечественник».

Во-первых, *соотечественниками* признаются лица, родившиеся в одном государстве, проживающие либо проживавшие в нем и обладающие признаками общности языка, истории, культурного наследия, традиций и обычаев, а также потомки указанных лиц по прямой нисходящей линии.

Во-вторых, в качестве соотечественников закон называет такие категории лиц и их потомков, которые проживают за пределами территории Российской Федерации и относятся, как правило, к народам, исторически проживающим на территории Российской Федерации, а также сделавшие свободный выбор в пользу духовной, культурной и правовой связи с Российской Федерацией, чьи родственники по прямой восходящей линии ранее проживали на территории Российской Федерации, в том числе:

лица, состоявшие в гражданстве СССР, проживающие в государствах, входивших в состав СССР, получившие гражданство этих государств или ставшие лицами без гражданства

выходцы (эмигранты) из Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, имевшие соответствующую гражданскую принадлежность и ставшие гражданами иностранного государства или лицами без гражданства

¹ Федеральный закон от 24.05.1999 № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.02.2021).

Соотечественниками за рубежом признаются граждане Российской Федерации, постоянно проживающие за пределами территории Российской Федерации. Данные лица в силу обладания российским гражданством рассматриваются нашим государством как соотечественники. Юридическим документом, служащим подтверждением принадлежности к соотечественникам, является документ, удостоверяющий наличие гражданства Российской Федерации.

Ко второй категории соотечественников относятся лица, которые, как устанавливает закон, себя в этом качестве самоидентифицируют. При этом акт их самоидентификации должен быть подкреплён общественной или профессиональной деятельностью, а также иными свидетельствами свободного выбора данных лиц в пользу духовной и культурной связи с Российской Федерацией.

Общественная или профессиональная деятельность указанных лиц должна быть связана с:

сохранением русского языка, родных языков народов Российской Федерации

развитием российской культуры за рубежом

укреплением дружественных отношений государств проживания соотечественников с Российской Федерацией

поддержкой общественных объединений соотечественников и защите прав соотечественников

Соотечественники обладают правом приобрести российское гражданство в упрощённом порядке, как на основании норм международного права, так и в соответствии с законодательными актами Российской Федерации.

Содержание государственной программы содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом

Российская Федерация, стремясь решить с помощью политики в отношении соотечественников демографические проблемы, осуществляет и поддержку соотечественников. Основой государственной политики в отношении соотечественников является программа содействия добровольному переселению соотечественников в Российскую Федерацию.

Содействие переселению в Российскую Федерацию соотечественников осуществляется федеральными и региональными органами государственной власти. При этом основные направления в этой сфере определяются главой государства.

Исходя из положений закона о соотечественниках, можно выделить ключевые основы политики в этой области:

защита основных прав и свобод соотечественников – неотъемлемая часть внешнеполитической деятельности нашего государства

межгосударственное сотрудничество осуществляется на основании соблюдения общепризнанных принципов и норм международного права в области основных прав и свобод человек личности

дискриминация прав российских граждан, проживающих за рубежом – основание для пересмотра политики нашей страны в отношении другого государства

возможность принятия федеральными органами государственной власти мер по защите соотечественников в случае несоблюдения иностранным государством общепризнанных принципов и норм международного права в области основных прав и свобод человека и гражданина в отношении соотечественников

Российская Федерация оказывает поддержку соотечественникам в области:

Основных прав и свобод человека и гражданина

способствует обеспечению основных прав и свобод, закрепляемых в международных пактах

защищает от дискриминации

содействует равенству перед законом

Нужно отметить, что поддержка в этой сфере базируется на соблюдении международного права, законодательства нашей страны, а также законодательства иностранных государств.

Экономических и социальных отношений

стимулирует сотрудничество российских лиц (физических лиц и организаций) с хозяйствующими субъектами соотечественников

оказывает содействие в создании совместных организаций, товариществ и обществ, участию соотечественников в инвестициях в российскую экономику

поощряет связи российских лиц (физических лиц и организаций независимо от форм собственности) с иностранными предприятиями, на которых работают преимущественно соотечественники, развитие между ними взаимовыгодной кооперации

Следует сказать, что в сфере социального и экономического блока отношений Российская Федерация ориентируется на социально незащищенные категории соотечественников. Кроме того, в чрезвычайных случаях соотечественникам может быть оказана гуманитарная помощь, порядок предоставления которой определяется Правительством РФ¹.

Культуры, языка, религии и образования

обеспечивает сохранение и развитие культурного наследия и языка, являющихся неотъемлемыми элементами самобытности соотечественников

способствует получению соотечественниками равного доступа к образованию на всех уровнях и на родных языках

Важно подчеркнуть, что наше государство в рамках культурно-образовательного сектора отношений стремится к всестороннему сотрудничеству с национально-культурными автономиями соотечественников в иностранных государствах.

Информации

оказывает помощь соотечественникам в получении и распространении информации, а равно пользование ею на русском языке и родных языках народов Российской Федерации на территориях государств проживания соотечественников

содействует созданию средств массовой информации

поддерживает и развивает информационные связи между государствами проживания соотечественников и Российской Федерацией

Информационная сфера отношений с соотечественниками основывается также на использовании Российской Федерацией всех возможных каналов распространения сведений из Российской Федерации для соотечественников за счет принятия мер на национальном уровне, а также путем заключения соответствующих международных соглашений.

Государственная программа по добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, помимо обозначенного выше закона,

¹ Постановление Правительства РФ от 04.12.1999 № 1335 «Об утверждении Порядка оказания гуманитарной помощи (содействия) Российской Федерации». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.02.2021).

подробно регламентируется подзаконными нормативными правовыми актами, издаваемыми Президентом РФ и Правительством РФ:

1. Указ Президента РФ от 14.09.2012 № 1289 «О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»;

2. Указ Президента РФ от 01.08.2006 № 814 «Вопросы Межведомственной комиссии по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»;

3. Указ Президента РФ от 12.05.2020 № 322 «О некоторых вопросах реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»;

4. Указ Президента РФ от 01.08.2006 № 814 «Вопросы Межведомственной комиссии по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»;

5. Постановление Правительства РФ от 25.06.2007 № 403 «Об организации работы с соотечественниками, проживающими за рубежом и желающими добровольно переселиться в Российскую Федерацию»;

6. Постановление Правительства РФ от 06.04.2005 № 186 «Об утверждении Положения о создании, ведении и использовании центрального банка данных по учету иностранных граждан, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации, в том числе участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

На основании представленных указов главы государства обозначим основные положения рассматриваемой государственной программы.

Во-первых, она направлена на объединение потенциала соотечественников, проживающих за рубежом, с потребностями развития российских регионов. Рассматривается как дополнительная мера по стабилизации численности российского населения, в первую очередь на территориях, стратегически важных для нашего государства, и способ решения демографической проблемы.

Во-вторых, наряду с государственной программой субъекты федерации обладают правом разрабатывать свои региональные программы, реализуемые в рамках федерального сегмента.

В-третьих, в Российской Федерации определяются два вида территорий: вселения и приоритетного заселения, каждая из которых обладает собственным правовым статусом в рамках реализации программы.

В-четвертых, планомерный характер реализации программы (в течение 3-летнего периода, определяемого Правительством РФ).

В-пятых, участникам программы выдается свидетельство установленного образца сроком на 3 года. По истечении данного периода лицо утрачивает статус участника программы.

В-шестых, для участников программы на государственном уровне устанавливаются права и социальные гарантии:

освобождение от уплаты таможенных платежей (в порядке, установленном в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза)

получение разрешения на временное проживание (вне квот), вида на жительство, в упрощенном порядке гражданства РФ

получение вне квот разрешения на временное проживание, получение вида на жительство, приобретение в упрощенном порядке гражданства РФ

получение образования

получение медицинской помощи в рамках программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи

предоставление мест в учреждениях социального обслуживания населения и оказание иных услуг социального обслуживания граждан

получение услуг в области занятости населения (содействие в поиске подходящей работы, организации профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, организации проведения оплачиваемых общественных работ, ярмарок вакансий и учебных рабочих мест, информирования о положении на рынке труда в субъекте Российской Федерации)

получение компенсации за счет средств федерального бюджета расходов на переезд к будущему месту проживания, включая оплату проезда и провоз личных вещей

предоставление компенсации за счет средств федерального бюджета расходов на уплату государственной пошлины за оформление свидетельства участника программы

получение подъемных

получение до приобретения гражданства РФ (но не более чем в течение 6 месяцев) пособия при отсутствии дохода от трудовой, предпринимательской и иной не запрещенной законом деятельности («пособие по безработице»))

Лица, являющиеся участниками программы, переселяющиеся на территории приоритетного заселения, приобретают указанные выше права и социальные гарантии в полном объеме. Иные же участники программы приобретают все указанные права и социальные гарантии, за исключением «пособия по безработице».

В-седьмых, координирует деятельность компетентных органов и организаций по проведению государственной программы по добровольному переселению соотечественников Межведомственная комиссия по реализации указанной программы.

В-восьмых, Министерство внутренних дел Российской Федерации и его территориальные органы, а также представительства (представители) МВД России за рубежом, обладают следующими основными полномочиями в области реализации рассматриваемой программы:

совместно с МИД России комплектуют временные группы (численностью до 50 единиц) для работы с потенциальными участниками программы

формируют официальный информационный пакет, содержащий сведения о программе, иные информационные материалы, касающиеся программы

доводят до сведения соотечественников информацию о программе

принимают от уполномоченного органа информацию о потенциальном участнике программы

получают от уполномоченного органа информацию о выдаче заявителю свидетельства

определяют порядок внесения информации об участнике программы в центральный банк данных

являются распорядителями бюджетных средств, выделяемых на осуществление мероприятий программы

8. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Правовой статус субъектов общественных отношений
в области вынужденной миграции (беженцы, вынужденные переселенцы)*

На протяжении практически всей истории человечества его жизнь связана с явлениями, которые в один момент делают невозможным дальнейшее существование людей на привычной для них территории. К таким явлениям обычно относятся в том числе стихийные бедствия. Однако большая часть таких событий провоцируется самими людьми. Среди них – войны, национальные и религиозные конфликты и т. д. Поэтому на всем протяжении существования государств были люди, вынужденные покидать родной дом и находящиеся в убежище¹.

По оценкам ООН, в мире приблизительно 65 млн человек являются вынужденными переселенцами, включая более 21 млн беженцев, 3 млн лиц, ищущих убежища, и более 40 млн внутренне перемещенных лиц².

Известно, что в Российской Федерации проблема вынужденной миграции особенно остро стояла в начале 1990-х гг., после распада СССР и ряда вооруженных конфликтов, имевших место как на территории РФ, так и на территориях бывших союзных республик, что привело к массовым перемещениям населения на постсоветском пространстве. В ранее действовавшей Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации отмечалось, что в этот период в стране статус беженцев и вынужденных переселенцев получили около 1,5 млн человек.

Последствия этой вынужденной миграции и в настоящее время сказываются на судьбах многих граждан бывшего СССР.

В начале XXI в. вследствие изменения социально-политической обстановки произошла трансформация миграционных потоков, в основном связанная с переориентацией миграции, выразившейся в сокращении потоков вынужденной миграции и расширении масштабов трудовой миграции³.

Как отмечают специалисты в области проблем миграции, вынужденная ее часть имеет некоторые негативные последствия, такие как:

- расселение вынужденных мигрантов зачастую вступает в противоречие с интересами социально-экономической политики регионов и государства в целом;

- объемы требующейся помощи в ряде случаев значительно превосходят социально-экономические возможности региона и самого государства;

- распределение социальных благ приводит к столкновению интересов коренного населения и вынужденных мигрантов;

¹ См.: Лампадова С. С., Воронина О. В., Сахарова Т. А. Указ. соч. С. 188.

² См.: Андриченко Л. В., Плюгина И. В. Указ. соч.

³ Там же.

– усугубляются проблемы, связанные с противодействием нелегальной миграции и сопровождающей ее экстремистской и террористической деятельностью, и т. д.¹

На сегодняшний день обширная нормативная основа, регулирующая отношения в области вынужденной миграции, состоит из международных актов и норм национального законодательства:

- 1) Конвенции о статусе беженцев²;
- 2) Протокола, касающегося статуса беженцев³;
- 3) Декларации о территориальном убежище⁴;
- 4.) Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны⁵;
- 5) Закона РФ от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах»⁶;
- 6) Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»⁷;
- 7) Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁸;
- 8) Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»⁹;
- 9) Закона РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах»¹⁰;
- 10) Указа Президента РФ от 21 июля 1997 г. № 746 «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища»¹¹;
- 11) Постановления Правительства РФ от 10 мая 2011 г. № 356 «Об удостоверении беженца»¹²;
- 12) Постановления Правительства РФ от 23 мая 1998 г. № 484 «О размере единовременного денежного пособия и Порядке его выплаты лицу, получив-

¹ См.: Лампадова С. С., Воронина О. В., Сахарова Т. А. Указ. соч. С. 189.

² Конвенция о статусе беженцев (вместе с «Комментарием», «Образцом проездного документа») (Заключена в г. Женеве 28.07.1951). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.02.2021).

³ Протокол, касающийся статуса беженцев (Подписан в г. Нью-Йорке 31.01.1967). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.02.2021).

⁴ Декларация о территориальном убежище (Принята 14.12.1967 Резолюцией 2312 (XXII) Генеральной Ассамблеи ООН). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.02.2021).

⁵ Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны (Приняты в 1998 г.). URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/internal_displacement_principles.shtml (дата обращения: 14.02.2021).

⁶ URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.02.2021).

⁷ Там же.

⁸ Там же.

⁹ Там же.

¹⁰ Там же.

¹¹ Там же.

¹² Там же.

шему свидетельству о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу»¹;

13) Постановления Правительства РФ от 18 июня 2012 г. № 595 «О порядке оказания содействия иностранному гражданину (лицу без гражданства), получившему свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу, признанному беженцем или получившему временное убежище на территории Российской Федерации, в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания на территории Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»²;

14) Постановления Правительства РФ от 9 апреля 2001 г. № 274 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации»³;

15) Постановления Правительства РФ от 22 июля 2014 г. № 690 «О предоставлении временного убежища гражданам Украины на территории Российской Федерации в упрощенном порядке»⁴;

16) Приказа МВД России от 2 августа 2017 г. № 589 «Об утверждении формы свидетельства о регистрации ходатайства о признании лица вынужденным переселенцем, формы удостоверения вынужденного переселенца»⁵;

17) Приказа МВД России от 4 сентября 2019 г. № 602 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по предоставлению статуса вынужденного переселенца и продлению срока его действия»⁶;

18) Приказа МВД России от 28 сентября 2017 г. № 741 «Об утверждении Порядка оформления, выдачи и обмена свидетельства о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации и форм документов, выдаваемых иностранным гражданам и лицам без гражданства, обратившимся за предоставлением временного убежища на территории Российской Федерации»⁷;

19) Приказа МВД России от 21 сентября 2017 г. № 732 «О свидетельстве о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу»⁸;

20) Приказа МВД России от 11 июня 2019 г. № 376 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по рассмотрению ходатайств о признании беженцем на территории Российской Федерации и заяв-

¹ URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.02.2021).

² Там же.

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ Там же.

⁶ Там же.

⁷ Там же.

⁸ Там же.

лений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации»¹;

21) Приказ МВД России от 21 мая 2018 № 311 «Об утверждении форм справки о законном пребывании иностранного гражданина или лица без гражданства на территории Российской Федерации в связи с рассмотрением его ходатайства о предоставлении Российской Федерацией политического убежища, а также свидетельства и ходатайства о предоставлении иностранному гражданину или лицу без гражданства Российской Федерацией политического убежища»².

Органом, уполномоченным реализовать государственную миграционную политику в отношении вынужденных мигрантов, является МВД России в лице Главного управления по вопросам миграции и его территориальных подразделений.

На основании действующего законодательства Российской Федерации можно выделить следующих субъектов вынужденной миграции:

1. Беженцы.

Это лица, которые не являются гражданами Российской Федерации и которые в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находятся вне страны своей гражданской принадлежности и не могут пользоваться защитой этой страны или не желают пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не могут или не желают вернуться в нее вследствие таких опасений.

2. Вынужденные переселенцы.

Это граждане Российской Федерации, покинувшие место жительства вследствие совершенного в отношении них или членов их семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка.

3. Лица, получившие временное убежище.

Это иностранные граждане или лица без гражданства, которые:

имеют основания для признания беженцем, но ограничиваются заявлением в письменной форме с просьбой о предоставлении возможности временно пребывать на территории нашей страны

¹ URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.02.2021).

² Там же.

не имеют законных оснований для признания беженцем, но из гуманных побуждений не могут быть выдворены (депортированы) за пределы территории Российской Федерации

4. Лица, получившие политическое убежище.

Это иностранные граждане или лица без гражданства, которые ищут убежище и защиту от преследования или реальной угрозы стать жертвой преследования в стране своей гражданской принадлежности или в стране своего обычного местожительства за общественно-политическую деятельность и убеждения, которые не противоречат демократическим принципам, признанным мировым сообществом, нормам международного права.

Законодательно оговаривается, что преследование должно быть направлено непосредственно против лица, обратившегося с ходатайством о предоставлении политического убежища.

Механизмы регулирования правоотношений в области вынужденной миграции

Основными способами урегулирования правоотношений в области вынужденной миграции являются:

установление нормативных оснований для приобретения статуса вынужденного мигранта

введение ограничений и запретов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права на предоставление статуса вынужденного мигранта в случае нарушения таких норм

регламентация ограничительных мер в отношении лиц, представляющих угрозу безопасности российского государства

обеспечение основных прав и свобод, предоставление социальных гарантий вынужденным мигрантам

установление ответственности за нарушения норм законодательства Российской Федерации в сфере регулирования вынужденной миграции

строгая нормативно-правовая регламентация правового статуса вынужденных мигрантов

гуманизация российского законодательства в части предоставления лицам, не имеющим законных оснований для признания беженцем, временного убежища

9. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОПРОСОВ ГРАЖДАНСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Государственно-правовые основы российского гражданства

Институт российского гражданства на конституционном уровне получил закрепление в главе 1 «Основы конституционного строя», в связи с чем принципы единого и равного гражданства независимо от оснований его приобретения, невозможности лишения гражданства являются наиболее стабильными, подлежат пересмотру лишь в порядке, определяемом самой Конституцией РФ, и находятся под особой правовой охраной.

В силу прямого указания в Конституции РФ гражданство приобретается и прекращается в соответствии с законом¹. В большей своей части правоотношения в области российского гражданства урегулированы нормами указанного закона. При этом порядок деятельности полномочных органов, ведающих делами о гражданстве, подлежит правовой регламентации также и подзаконными нормативными правовыми актами, которые в силу своей юридической природы обладают динамичностью и более подвержены отмене, изменениям, дополнениям, нежели акты законодательного уровня.

В качестве основных подзаконных нормативных правовых актов по вопросам гражданства можно указать следующие:

1) Указ Президента РФ от 14 ноября 2002 г. № 1325 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации»²,

2) Приказ МВД России от 16 сентября 2019 г. № 623 «Об утверждении Инструкции об организации деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органов при рассмотрении заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации и принятии по ним решений»³.

Особенности предоставления гражданства Российской Федерации отдельным категориям людей

Приобретение российского гражданства возможно по нескольким основаниям: по рождению (филиация), в результате приема в гражданство (натурализация), в результате восстановления в гражданстве (ренатурализация) и по иным основаниям, предусмотренным законом о гражданстве (например, оптация) или международным договором Российской Федерации.

Государство может использовать институт национального гражданства в качестве стимула для миграционных потоков на свою территорию. Для этого

¹ Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (дата обращения: 25.02.2021).

² URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.02.2021).

³ Там же.

могут устанавливаться некоторые преференции (льготы) в части приобретения гражданства. На примере современного федерального законодательства России можно проследить, каким образом осуществляется побуждение отдельных категорий нероссийских граждан к миграции в нашу страну за счет льготного получения гражданства.

В настоящее время законодательно предусматривается возможность приема гражданства Российской Федерации в *общем и упрощенном* порядке.

Общий порядок предполагает рассмотрение вопросов гражданства и принятия по ним решений главой государства в отношении лиц, на которых распространяются обычные условия. В свою очередь, упрощенный порядок предполагает установление льготных условий в отношении определенного круга лиц.

Обычные условия приобретения гражданства РФ можно представить, указав на законодательные требования, которые предъявляются к лицам, претендующим на его получение:

ценз непрерывного проживания на территории РФ (в течение 5 лет)

обязуются соблюдать Конституцию РФ и законодательство РФ

имеют законный источник средств к существованию

должны владеть русским языком

срок проживания на территории РФ сокращается до 1 года при наличии хотя бы одного из условий:

наличие у лица высоких достижений в области науки, техники и культуры; обладание лицом профессией либо квалификацией, представляющими интерес для России

получение лицом политического убежища

признание лица беженцем

Лица, обладающие особыми заслугами перед Российской Федерацией вправе претендовать на получение российского гражданства без предъявления требований, которые устанавливаются в рамках общего порядка.

Также в «льготную категорию» попадают граждане государств, входивших в состав СССР, а также проходящие не менее 3-х лет военную службу по

контракту в Вооруженных Силах РФ, других войсках или воинских формированиях. Указанные лица могут быть приняты в гражданство РФ вне ценза непрерывного проживания в Российской Федерации и без представления вида на жительство.

В упрощенном порядке гражданство Российской Федерации могут приобрести несколько категорий иностранных граждан и лиц без гражданства. При этом федеральный законодатель при определении указанных категорий использует бланкетный способ регулирования, обращаясь к обычным условиям приобретения гражданства, рассмотренным выше.

Для оптимального изложения материала ограничимся перечислением «льготных» категорий иностранных граждан без дополнительного указания, какие из обычных требований для них исключаются.

Совершеннолетние дееспособные лица, имевшие гражданство СССР, которые проживали и проживают в государствах, входивших в состав СССР, и не получившие их гражданство

Постоянно проживающие в РФ иностранцы, если:

родились на территории РСФСР и имели гражданство бывшего СССР

состоят не менее трех лет в браке с гражданином РФ, проживающим на территории России

имеют дееспособного совершеннолетнего сына или дочь, являющихся гражданами РФ

имеют ребенка – гражданина РФ, в случае если другой родитель этого ребенка, являющийся гражданином России, умер либо решением суда, вступившим в законную силу, признан безвестно отсутствующим, недееспособным или ограниченным в дееспособности, лишен родительских прав или ограничен в родительских правах

имеют совершеннолетнего сына или дочь, являющихся гражданами РФ и решением суда, вступившим в законную силу, признанных недееспособными или ограниченными в дееспособности, – в случае если другой родитель указанных граждан России, являющийся гражданином Российской Федерации, умер либо решением суда, вступившим в законную силу, признан безвестно отсутствующим, недееспособным или ограниченным в дееспособности, лишен родительских прав или ограничен в родительских правах

получили после 01.07.2002 профессиональное образование на территории России и осуществляют в ней трудовую деятельность в совокупности не менее 1 года до дня обращения с заявлением о приеме в гражданство. При этом в отношении таких иностранцев должны уплачиваться взносы в фонд пенсионного страхования

осуществляют предпринимательскую деятельность в России в статусе индивидуального предпринимателя непрерывно не менее 3-х лет в некоторых видах экономической деятельности, определяемых Правительством РФ, за исключением:



оптовой и розничной торговли, в сфере ремонта авто-, мототранспорта, бытовых изделий и предметов личного пользования

гостиничного и ресторанного бизнеса

операций с недвижимостью

деятельности в области права, бухгалтерского учета и аудита; консультирования по вопросам коммерческой деятельности и управления предприятием

сферы рекламного бизнеса

найма рабочей силы и персонала

В свою очередь законодатель установил дополнительное условие для указанной категории иностранцев: сумма уплаченных налоговых взносов (за исключением налога на имущество физических лиц, земельного налога, транспортного налога, государственной пошлины и осуществленных в соответствии с законодательством о налогах и сборах в указанный период возвратов сумм излишне уплаченных и (или) излишне взысканных налогов и сборов) в каждом календарном году и страховых взносов в ПФР должна составлять не менее одного миллиона рублей.

являются квалифицированными специалистами

имеют хотя бы одного родителя, имеющего российское гражданство и проживающего на территории России

являются гражданами Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Молдова или Украины

осуществляют инвестирование российских юридических лиц на условиях, установленных законом

Иностранцы – носители русского языка

Иностранцы, состоящие в браке с гражданином России, проживающим на территории Российской Федерации, и имеющие в этом браке общих детей

Иностранцы, прибывшие в Россию из государств, входивших в состав СССР, являющиеся нетрудоспособными и осуществившие регистрацию по месту жительства до 01.07.2002 (дата вступления в силу закона о гражданстве)

Иностранцы – ветераны Великой Отечественной войны, имевшие гражданство бывшего СССР и проживающие на территории России

Иностранцы – ветераны Великой Отечественной войны, имевшие гражданство бывшего СССР и проживающие на территории России

Воспользоваться процедурой восстановления в российском гражданстве могут иностранные граждане, ранее имевшие российское гражданство. Для таких иностранных граждан действуют общие условия приема в гражданство, за исключением ценза проживания на территории России, который сокращается до 3-х лет.

*Содержание деятельности полномочных органов
по вопросам гражданства Российской Федерации*

В законе о гражданстве определяется перечень полномочных органов, ведающих делами о гражданстве и их полномочия:

Президент Российской Федерации



принимает решение о восстановлении в гражданстве РФ в общем порядке

осуществляет прием в гражданство РФ в общем порядке

решает вопросы выхода из гражданства РФ в общем порядке

отменяет решения по вопросам гражданства РФ в порядке, установленном законом

в гуманитарных целях определяет категории иностранных граждан, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке

утверждает положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ

обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие полномочных органов, ведающих делами о гражданстве РФ

издаёт указы по вопросам гражданства РФ

МВД России и его территориальные органы



определяют наличие гражданства РФ у лиц, проживающих на территории РФ

принимают заявления по вопросам гражданства РФ от лиц, проживающих на территории РФ, а также лиц, временно пребывающих на территории РФ

проверяют факты и представленные для обоснования заявлений по вопросам гражданства РФ документы и в случае необходимости запрашивают дополнительные сведения в соответствующих государственных органах, организациях

исполняют принятые Президентом РФ решения по вопросам гражданства РФ

принимают решения по вопросам гражданства РФ в упрощенном порядке

ведут учет лиц, в отношении которых приняты решения об изменении гражданства

принимают от граждан Российской Федерации уведомления о наличии или о прекращении у данных граждан гражданства иного государства и ведут учет указанных уведомлений

проводят обязательную государственную дактилоскопическую регистрацию иностранных граждан, приобретающих гражданство РФ, ведут информационные массивы

МИД России, дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, находящиеся за пределами Российской Федерации



определяют наличие гражданства РФ у лиц, проживающих за пределами РФ

принимают от лиц, проживающих за пределами РФ, заявления по вопросам гражданства РФ

ведут учет лиц, находящихся за пределами Российской Федерации, в отношении которых приняты решения об изменении гражданства

рассматривают заявления по вопросам гражданства РФ, поданные лицами, проживающими за пределами РФ, и принимают решения по вопросам гражданства РФ в упрощенном порядке

10. ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Понятие и сущность юридической ответственности в сфере миграции

Современное российское законодательство в части ответственности иностранцев за нарушения законодательства в сфере миграции является, как правило, достаточно жестким, что связано со статусом страны-реципиента.

Установленная на законодательном уровне ответственность за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации направлена, с одной стороны, на защиту прав и свобод человека и гражданина, с другой – на обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности. Задача законодателя состоит в том, чтобы найти между ними оптимальный баланс, позволяющий эффективно противодействовать незаконной миграции и при этом соблюсти существующие демократические стандарты в сфере регулирования и защиты прав и свобод человека и гражданина.

В настоящее время соответствующий принцип правового регулирования нашел отражение в ст. 55 Конституции РФ, устанавливающей, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. При этом, как подчеркивается в правовых позициях Конституционного Суда РФ, меры принудительного характера должны отвечать требованиям справедливости, быть соразмерными конституционно закрепленным целям и охраняемым интересам, а также характеру совершенного деяния; такие меры допустимы, если они основываются на законе, служат общественным интересам и не являются чрезмерными; в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он, имея целью воспрепятствовать злоупотреблению правом, должен использовать не чрезмерные, а только необходимые и обусловленные конституционно признаваемыми целями меры.

Миграционное законодательство Российской Федерации развивается весьма динамично.

Специфика правового регулирования ответственности за нарушение миграционного законодательства в настоящее время также определяется усилением влияния международного права. Основные направления развития административного и уголовного законодательства в части регламентации ответственности за совершение правонарушений в сфере миграции нередко корректируются в целях обеспечения сближения, гармонизации национального законодательства государств – участников интеграционных объединений. Так, в ст. 4 Соглашения о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией 1998 г. пре-

дусмотрено, что его стороны осуществляют взаимодействие в области борьбы с незаконной миграцией, в том числе по направлению гармонизации национального законодательства в области ответственности для незаконных мигрантов и для всех категорий лиц, оказывающих содействие незаконной миграции. В Программе сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией на 2015–2019 годы, принятой решением Совета глав государств СНГ в г. Минске 10 октября 2014 г., была поставлена задача по совершенствованию и сближению национального законодательства государств – участников СНГ. Реализация данной задачи предполагает в числе прочего усиление уголовной ответственности за преступления, связанные с незаконной миграцией, и разработку нормативных правовых актов о выявлении и конфискации доходов, полученных в результате организации и содействия незаконной миграции. Впрочем, не все страны безусловно согласились реализовывать мероприятия, предусмотренные данной Программой: Республика Узбекистан сделала оговорку о том, что не будет осуществлять гармонизацию и унификацию национального законодательства и планирует принимать участие в тех мероприятиях Программы, которые представляют для нее практический интерес.

Ранее, в 2009 г., на уровне СНГ были разработаны Рекомендации по гармонизации национального законодательства государств – участников Содружества Независимых Государств в сфере борьбы с незаконной миграцией (приняты в г. Санкт-Петербурге 3 декабря 2009 г.), в том числе касающиеся совершенствования национального административного и уголовного законодательства государств-участников и предусматривающие следующее:

- установить уголовную ответственность за организацию незаконной миграции, разграничив при этом организацию незаконного въезда, пребывания и выезда за пределы государства. Отнесение данного преступления к категории тяжких позволит компетентным органам в полной мере использовать методы и формы оперативно-розыскной деятельности для успешного предупреждения и пресечения данного вида преступлений;

- ввести уголовную ответственность за неоднократное нарушение порядка и правил привлечения и использования иностранной рабочей силы, а также за въезд на территорию государства иностранных граждан и лиц без гражданства, ранее выдворенных (высланных или депортированных), до истечения срока снятия запрета на въезд;

- предусмотреть возможность привлечения к уголовной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства, не покинувших в установленный национальным законодательством срок территорию государства в случае вынесения в отношении указанной категории граждан решений о высылке (выдворении, депортации);

- дополнить административное законодательство государств нормами, устанавливающими ответственность за уклонение от прохождения обязательного медицинского освидетельствования;

– исходя из национальной правоприменительной практики, рассмотреть вопрос о целесообразности ужесточения административной ответственности за совершение правонарушений в сфере миграции, прежде всего в отношении работодателей, использующих в нарушение установленного порядка иностранную рабочую силу и принимающих (приглашающих) иностранных граждан и лиц без гражданства, юридических, должностных и физических лиц, нарушающих нормы миграционного законодательства государства, и др.

Административная ответственность за правонарушения в сфере миграции

Ответственность за нарушение правил миграционного и регистрационного учета предусмотрена в КоАП РФ. Так, ст. 19.15.1 КоАП РФ закрепляет административную ответственность за проживание гражданина РФ по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации либо допущение такого проживания нанимателем или собственником этого жилого помещения свыше установленных законом сроков. В ст. 19.15.2 КоАП установлена административная ответственность за нарушение правил регистрации гражданина РФ по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении.

При этом предусмотрен весьма широкий закрытый перечень случаев, когда граждане РФ освобождаются от ответственности за соответствующие административные правонарушения. Например, согласно ст. 19.15.1 КоАП РФ, это случаи проживания без регистрации по месту пребывания в жилом помещении, находящемся в соответствующем населенном пункте субъекта РФ, если граждане зарегистрированы по месту жительства в другом жилом помещении, находящемся в том же или ином населенном пункте того же субъекта РФ; ситуации, когда проживающие совместно с нанимателем или собственником жилого помещения лица являются по отношению к нему супругами, детьми (в том числе усыновленными), супругами детей, родителями (в том числе приемными), супругами родителей, бабушками, дедушками или внуками и др. Примечательно, что из буквального толкования нормы следует, что освобождены от ответственности могут быть только граждане РФ, т. е. если супруг, родители, дети и иные перечисленные члены семьи не имеют российского гражданства, они будут нести ответственность.

Данная ситуация рассматривается многими специалистами как нарушающая конституционный принцип равенства.

Конституционный Суд РФ неоднократно признавал, что устанавливаемые в законодательстве об административных правонарушениях правила применения мер административной ответственности должны не только учитывать характер правонарушения, его опасность для защищаемых законом ценностей, но и обеспечивать учет причин и условий его совершения, а также личности правонарушителя и степени его вины, гарантируя тем самым адекватность порождаемых последствий (в том числе для лица, привлекаемого к ответственности) тому вреду, который причинен в результате административ-

ного правонарушения, не допуская избыточного государственного принуждения и обеспечивая баланс основных прав индивида (юридического лица) и общего интереса, состоящего в защите личности, общества и государства от административных правонарушений; иное – в силу конституционного запрета дискриминации и выраженных в Конституции РФ идей справедливости и гуманизма – было бы несовместимо с принципом индивидуализации ответственности за административные правонарушения.

Особенностью современного этапа развития административного законодательства является дифференциация составов административных правонарушений с учетом территориального критерия. Начиная с 2011 г. в целый ряд статей КоАП РФ вносились изменения, устанавливающие специфику административной ответственности в городах федерального значения, а также в Московской и Ленинградской областях. Подобные изменения затронули также статьи, закрепляющие административную ответственность в сфере миграции. Так, ч. 3 ст. 18.16 КоАП РФ устанавливает ответственность за нарушение правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах) в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге либо в Московской или Ленинградской области; ч. 2 ст. 19.15.1 КоАП РФ регламентирует ответственность за проживание гражданина РФ по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации либо допущение такого проживания нанимателем или собственником этого жилого помещения свыше установленных законом сроков в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге. Соответствующие положения предусмотрены в ст. 19.15.2 «Нарушение правил регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении», ст. 19.27 «Представление ложных сведений при осуществлении миграционного учета» и др. Примечательно, что в случае совершения административного правонарушения в указанных субъектах РФ наказание будет значительно жестче, в частности, штраф, как правило, увеличен почти в два раза. В литературе в связи с этим отмечается, что данный факт говорит о трансформации принципиальных подходов к системе административно-деликтного законодательства, а именно к принципу равенства перед законом, и с данным утверждением сложно спорить.

Исходя из ст. 71 Конституции РФ, уголовное законодательство относится к предметам ведения Российской Федерации. Как указал Конституционный Суд РФ в Постановлении от 27 мая 2008 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки М.А. Асламазян», реализуя свои полномочия в этой сфере, федеральный законодатель самостоятельно определяет содержание положений уголовного закона, в том числе устанавливает преступность общественно опасных деяний, их наказуемость и иные уголовно-правовые последствия совершения лицом преступления. При

этом он связан требованиями ст. 55 (ч. 3) Конституции РФ, допускающей возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, что предполагает – в силу принципа верховенства права – недопущение использования средств уголовного закона для несоразмерного, избыточного ограничения прав и свобод при применении мер уголовной ответственности.

В этом аспекте можно утверждать, что с учетом существующей миграционной ситуации и специфики распределения миграционных потоков между регионами подобный подход представляется вполне логичным, поскольку основная миграционная нагрузка ложится на города федерального значения и наибольшие риски, связанные с незаконной миграцией, несут именно они, являясь основными центрами притяжения миграционных потоков. Таким образом, существующая специфика правового регулирования может быть вполне объяснена на основе ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, исходя из соображений безопасности и охраны общественного порядка.

В действующем административном законодательстве Российской Федерации не учитывается, что не всегда иностранный гражданин или лицо без гражданства умышленно нарушает правила въезда и пребывания на территории РФ, а также правила осуществления трудовой деятельности. Например, это имеет место в случае, если гражданин осуществляет трудовую деятельность без трудового договора по вине работодателя. Как отмечается в литературе, возникает странная ситуация: человек – жертва работодателя, работодатель не выполнил свои функции, но работодателя невозможно наказать, не наказав жертву за нелегальное трудоустройство, жертву можно наказать только посредством выдворения, соответственно, мы лишаемся свидетельских показаний в отношении работодателя, которого, помимо обвинения в незаконном привлечении иностранной рабочей силы по КоАП РФ, можно было бы привлечь еще к ответственности по обвинению в торговле людьми. В связи с этим представляется возможным предусмотреть смягчение или полное освобождение от административной ответственности за незаконное осуществление трудовой деятельности для иностранных граждан и лиц без гражданства при установлении факта принудительного труда, если при этом работник в силу не зависящих от него обстоятельств не имел возможности легализовать свое пребывание и оформить надлежащим образом право на осуществление трудовой деятельности.

К иностранным гражданам и лицам без гражданства применяются различные виды административных наказаний, наиболее распространенным из которых является штраф, однако наибольшие проблемы и критику вызывает такой вид наказания, как административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства.

Согласно ст. 3.10 КоАП РФ административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через Государственную границу РФ за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, – в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации. Данная мера наказания назначается судьей, а в случае совершения иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения при въезде в Российскую Федерацию – соответствующими должностными лицами.

Административное наказание в виде контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации может быть назначено иностранному гражданину или лицу без гражданства в случае осуществления административного выдворения за пределы Российской Федерации за счет средств таких иностранного гражданина или лица без гражданства либо за счет средств пригласившего их органа, дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства, гражданином которого является выдворяемый иностранный гражданин, международной организации либо ее представительства, физического или юридического лица, указанных в ст. 16 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

*Уголовная ответственность за нарушения законодательства
Российской Федерации в сфере миграции*

Как отмечают ученые, незаконная миграция несет в себе угрозу национальной безопасности страны, приводит к росту теневой экономики и коррупции, усилению социальной напряженности¹.

Эффективное государственное управление порядком разрешения, учета въезда на территорию Российской Федерации и перемещения по ней позволяет обеспечить безопасность населения, а также является неотъемлемой составляющей условий экономического развития нашей страны. В этом смысле степень общественной опасности деяний, нарушающих установленный в Российской Федерации порядок миграции, обуславливает необходимость в числе комплекса правовых мер применять меры уголовно-правового воздействия.

В целях противодействия незаконной миграции в Уголовном кодексе Российской Федерации 1996 г. ст. 322 была предусмотрена ответственность за незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации. Федеральный закон от 28 декабря 2004 г. № 187-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс

¹ См.: Исхаков А. М. Уголовно-правовые и криминологические аспекты организации незаконной миграции: автореф. дис ... канд. юрид. наук. Казань, 2018. С. 3.

Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» ввел в уголовное законодательство норму об ответственности за организацию незаконной миграции (ст. 322.1 УК РФ). По истечении почти десятилетия после криминализации деяния по организации незаконной миграции, в 2013 г., федеральным законом от 21.12.2013 № 376-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в уголовное законодательство были внесены еще две статьи, содержащие нормы по охране общественных отношений, возникающих по вопросам управления в сфере законной миграции – ст. 322.2 УК РФ «Фиктивная регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации и фиктивная регистрация иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации» и ст. 322.3 УК РФ «Фиктивная постановка на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в Российской Федерации».

Введение указанных норм, с одной стороны, обусловлено необходимостью усиления защиты суверенитета Российской Федерации и интересов граждан Российской Федерации, а с другой стороны, – потребностью в повышении эффективности обеспечения режима законного пребывания в России граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства.

Вместе с тем терминология, используемая законодателем при формулировании общественно опасных деяний в сфере противоправной миграции нередко порождает сложности в толковании этих норм правоприменителем. Разрешению отдельных вопросов квалификации преступлений, связанных с незаконной миграцией, посвящено постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 9 июля 2020 г. № 18 «О судебной практике по делам о незаконном пересечении государственной границы Российской Федерации и преступлениях, связанных с незаконной миграцией»¹.

В соответствии со ст. 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации подследственность распределена следующим образом:

- 1) предварительное расследование по ст. 322 УК РФ:
 - по частям 1 и 2 проводится дознавателями пограничных органов федеральной службы безопасности,
 - по части 3 – следователями федеральной службы безопасности;
- 2) предварительное расследование по ст. 322.1 УК РФ:
 - по части 1 проводится в зависимости от ведомства, выявившего признаки указанного состава преступления, дознавателями пограничных органов федеральной службы безопасности или дознавателями органов внутренних дел Российской Федерации,

¹ Далее – ППВС РФ от 9 июля 2020 г. № 18.

– по части 2 проводится в зависимости от ведомства, выявившего признаки указанного состава преступления, следователями органов федеральной службы безопасности или следователями органов внутренних дел Российской Федерации;

3) предварительное расследование по ст. 322.2 УК РФ проводится дознавателями органов внутренних дел Российской Федерации;

4) предварительное расследование по ст. 322.3 УК РФ проводится дознавателями органов внутренних дел Российской Федерации.

Учитывая специфику заявленной темы, акцентируем внимание на уголовно-правовой характеристике составов преступлений, предусмотренных ст. 322.1, 322.2, 322.3 УК РФ.

Законодательное решение о структурном расположении указанных норм в УК РФ, а также анализ суждений, опубликованных в доктринальных источниках, позволяет заключить, что одним из признаков, объединяющих эти составы, является их основой непосредственный объект, связанный с порядком управления в сфере регистрации и учета при перемещении лиц по территории Российской Федерации.

Мигрант в рамках анализируемых норм – это лицо, на которое при организации незаконной миграции осуществляется преступное воздействие. В теории уголовного права лиц, на которых осуществляется преступное воздействие, принято обозначать термином «потерпевший». При этом следует отметить, что уголовно-правовое значение термина «потерпевший» и его уголовно-процессуальное значение не являются тождественными¹. Так, в частности анализ соотношения объекта ст. 322.1 УК РФ и интересов мигрантов приводит к выводу о том, что они иногда могут противоречить друг другу. Возможно, в этой связи в доктринальных комментариях отечественного уголовного законодательства иностранный гражданин или лицо без гражданства не выделяются в качестве потерпевшего в преступлении «организация незаконной миграции», как не выделяют в качестве потерпевшего от преступления и гражданина Российской Федерации применительно к составу преступления, предусмотренного ст. 322.2 УК РФ.

Следует отметить, что интересы иностранных граждан или лиц без гражданства и объект преступного посягательства при организации незаконной миграции могут быть одновекторными. Так, например, одним из квалифицирующих признаков состава преступления, предусматривающего уголовную ответственность за организацию незаконной миграции в нормах уголовного законодательства Республики Беларусь, является совершение этого преступления «общественно опасным способом для жизни или здоровья иностран-

¹ Например, при убийстве малолетнего непосредственно сам малолетний является «потерпевшим» в уголовно-правовом значении как признак преступления, предусмотренный п. «в» ч. 2 ст. 105 УК РФ, а «потерпевшим» с точки зрения уголовно-процессуального значения является законный представитель малолетнего.

ных граждан или лиц без гражданства, жестоким или унижающим их честь и достоинство обращением»¹. Данный способ совершения преступления по российскому уголовному законодательству не влияет на квалификацию.

На основании изложенного, считаем возможным признать, что иностранный гражданин или лицо без гражданства в рамках объективных признаков анализируемых составов преступлений и гражданин Российской Федерации применительно к ст. 322.2 УК РФ в уголовно-правовом значении являются потерпевшими.

Раскрывая уголовно-правовую характеристику составов преступлений, предусматривающих ответственность в сфере незаконной миграции, подробнее остановимся на объективных и субъективных признаках каждого из анализируемых составов.

В дополнение к вышеуказанному непосредственному объекту, свойственному для всех составов преступлений в сфере миграции, отметим, что основным непосредственным объектом состава преступления, предусмотренного ст. 322.1 УК РФ «Организация незаконной миграции», является порядок управления в сфере законной миграции при въезде, пребывании или транзитном перемещении через территорию Российской Федерации. Определение миграции было сформулировано в данном исследовании ранее. Поскольку диспозиция анализируемой нормы является бланкетной, постольку при квалификации состава преступления следует во всех случаях ссылаться на норму законодательства, которая нарушена, что будет свидетельствовать о причинении вреда порядку управления в сфере именно законной миграции.

Объективная сторона характеризуется всей совокупностью действий (бездействием) по созданию условий для незаконного въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан или лиц без гражданства; их незаконного пребывания в Российской Федерации; их незаконного транзитного проезда через территорию Российской Федерации.

Незаконность въезда, пребывания или транзита определяется через нарушение конкретных норм отечественного законодательства, регламентирующего указанный порядок.

Понятие «въезд в Российскую Федерацию», используемое законодателем в диспозиции рассматриваемой нормы, следует соотносить с понятием «пересечение Государственной границы Российской Федерации», содержащемся в диспозиции ст. 322 УК РФ, как общее и частное, соответственно. Организация въезда может состоять в оформлении приглашения принимающей стороной, оформлении миграционных карт, патента на работы в Российской Федерации, приискании лиц, желающих незаконно пребывать на территории Российской Федерации и т. д.

¹ См.: Кули-Заде Т. А. Уголовная ответственность за организацию незаконной миграции в государствах – членах СНГ // Российская юстиция. 2018. № 12. С. 15.

Незаконное пересечение Государственной границы РФ – это фактическое перемещение лица через линию и проходящую по этой линии вертикальную поверхность, определяющую пределы государственной территории (воздушного пространства, суши, вод и недр) Российской Федерации, в том числе с использованием транспортных средств, как в направлении Российской Федерации, так и в направлении сопредельных государств. Порядок пересечения государственной границы установлен ст. 9–11 Закона РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации».

Незаконное пересечение может осуществляться следующими способами:

1. Без действительных документов на право въезда в Российскую Федерацию: для гражданина РФ – паспорт гражданина РФ, служебный паспорт, дипломатический паспорт; для иностранного гражданина или лиц без гражданства – документы, удостоверяющие их личность, которые признаются в Российской Федерации в качестве таковых, виза (за исключением случаев, предусмотренных международными договорами РФ), вид на жительство.

2. Без надлежащего разрешения, полученного в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

3. Иностранцем гражданином или лицом без гражданства при въезде в Российскую Федерацию осознающим, что въезд в Российскую Федерацию ему не разрешен по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации.

До принятия Пленумом Верховного Суда РФ постановления от 9 июля 2020 г. № 18 в правоприменении вызывали сложности вопросы квалификации случаев, когда деяние лица и было направлено на организацию незаконного пересечения Государственной границы Российской Федерации и состояло в иных действиях по организации незаконного въезда в Российскую Федерацию. Возникал вопрос в необходимости оценки содеянного как совокупности ст. 322 УК РФ и ч. 3 ст. 33 со ст. 322.1 УК РФ. Пленум Верховного Суда РФ акцентировал внимание судов, что рассматриваемые деяния охватываются соответствующей частью ст. 322.1 УК РФ и не требуют дополнительной квалификации.

В части незаконного пребывания деяние может выражаться в предоставлении жилища, помещений для работы, организации досуга для незаконных мигрантов, а также средств конспирации.

Организация незаконного транзитного проезда через территорию Российской Федерации выражается в действиях, направленных на организацию нарушения иностранными гражданами и апатридами порядка транзитного проезда иностранными гражданами и лиц без гражданства через территорию Российской Федерации, регламентированного главой VI Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке въезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Данные действия могут заключаться как в сопровождении в качестве проводника по транзитным маршрутам, предоставлении транспорта для фактического перемещения иностранных граждан и

апатридов через территорию Российской Федерации, так и в предоставлении поддельных документов, подтверждающих законность нахождения в Российской Федерации, и иных средств конспирации. В случаях когда лицо, организуящее незаконную миграцию, сопровождающее в качестве проводника, само незаконно пересекает Государственную границу, его действия квалифицируются по совокупности преступлений, предусмотренных ст. 322 и 322.1 УК РФ.

Анализируемый состав преступления по конструкции объективной стороны является формальным, в этой связи само по себе создание условий, не приведшее к въезду иностранных граждан или лиц без гражданства на территорию Российской Федерации либо их незаконному пребыванию или транзиту, будет рассматриваться как оконченное преступление.

Отметим, что при конструировании диспозиции ст. 322.1 УК РФ законодатель использовал множественное число в отношении «иностранных граждан или лиц без гражданства». Вместе с тем п. 7 ППВС РФ от 9 июля 2020 г. № 18 отмечается, что под организацией незаконной миграции понимается умышленное совершение действий, создающих условия для осуществления незаконного въезда в Российскую Федерацию одного или нескольких иностранных граждан или лиц без гражданства. Необходимо разграничивать преступление, предусмотренное ст. 322.1 УК РФ, с административным правонарушением, предусмотренным ст. 18.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, особенно в случае, если деяние было направлено на конкретное лицо и носило разовый характер. В такой ситуации правоприменителю сложно оценить степень общественной опасности или общественной вредности содеянного. Представляется, что ключевым признаком разграничения является субъективная сторона. В случае административного правонарушения умысел лица направлен на нарушение установленного порядка оформления документов для законного пребывания в Российской Федерации или транзита через ее территорию (нарушение сроков предоставления документа в регистрирующий орган, предоставление неполного перечня документов и т. д.), в то время как в случае преступления, предусмотренного ст. 322.1 УК РФ, умысел направлен на создание условий для въезда, пребывания, транзита через территорию Российской Федерации и (или) выезда с ее территории лиц, которым указанные действия со стороны Российской Федерации были запрещены.

На основе анализа доктринальных источников и судебной практики следует заключить, что потерпевших может быть два и более, кроме того, деяние может быть направлено в отношении неопределенно большого числа лиц. При наличии направленности деяния в отношении неопределенно большого круга лиц каждый факт незаконных действий по организации незаконной миграции должен рассматриваться как самостоятельное преступление, образуя реальную совокупность. Исключение составляют случаи, когда будет установлен конкретизированный умысел виновного, направленный на орга-

низацию незаконного въезда на территорию Российской Федерации, пребывания или транзита определенной группы иностранных граждан или лиц без гражданства.

Судебная практика содержит примеры приговоров за совершение не только оконченных преступлений в исследуемой сфере, но и прерванных на стадии неоконченного преступления.

Так, «по уголовному делу № 1-65/2013, рассмотренному Вологодским городским судом, было установлено, что гражданин Российской Федерации И. договорился с жителем г. Москвы Б. и проживающим в г. Вологде гражданином Узбекистана М. об организации незаконного пребывания на территории Вологодской области иностранных граждан путем предоставления им подложных документов. М. собирал паспорта у иностранных граждан, 90-дневный срок пребывания которых в России заканчивался либо истек, передавал их И., который переправлял эти документы железнодорожным транспортом в г. Москву Б., который затем возвращал паспорта иностранных граждан с подложным дата-штампами о въезде в Россию и подложные миграционные карты с аналогичным дата-штампами. Эти документы И. возвращал М., который передавал их иностранным гражданам за плату в размере от 1000 до 2700 рублей. В период с января 2012 по февраль 2012 года указанным способом были оформлены подложные документы о въезде в Россию в отношении шести граждан Узбекистана, трех граждан Азербайджана и одного гражданина Киргизии, которые незаконно находились на территории России, поскольку 90-дневный срок пребывания их в России истек. Три раза подложные документы были переданы иностранным гражданам. В четвертый раз документы были изъяты сотрудниками УФСБ у проводника поезда, которому их передал И. для доставки в Москву для Б.

Приговор в отношении И. вынесен в порядке, предусмотренном главой 40.1 УПК РФ, его действия квалифицированы как совершение трех оконченных преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 322.1 УК РФ, и преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 30, ч. 1 ст. 322.1 УК РФ»¹.

Субъективная сторона анализируемого преступления включает один обязательный признак – вину в виде прямого умысла. Лицо осознает, что своими действиями организует миграцию иностранных граждан и лиц без гражданства в нарушение законодательства Российской Федерации и желает этого. Мотивы на квалификацию не влияют, но зачастую именно по мотиву (преимущественно корыстному), наряду с объективными признаками, можно установить направленность деяния либо в отношении неопределенно большого числа лиц, либо в отношении исключительно конкретного иностранного гражданина или лица без гражданства.

¹ Справка по результатам изучения практики рассмотрения судами Вологодской области уголовных дел о преступлениях, связанных с незаконной миграцией. URL: http://obsud.vld.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=402 (дата обращения: 15.02.2021).

Субъектом преступления состава преступления по ч. 1 ст. 322.1 УК РФ является физическое вменяемое лицо, достигшее к моменту совершения преступления 16-летнего возраста.

Квалифицирующими признаками, указанными в ч. 2 анализируемой нормы, являются: совершение деяния, предусмотренного ч. 1 ст. 322.1 УК РФ: «группой лиц по предварительному сговору или организованной группой»; «в целях совершения преступления на территории Российской Федерации»; «лицом с использованием своего служебного положения».

Группа лиц по предварительному сговору может существовать в простой форме, когда все соучастники выполняют объективную сторону или хотя бы ее часть, а также в сложной форме – с распределением ролей, имеющих различное юридическое значение. Анализируя судебную практику, мы пришли к выводу, что в отдельных случаях содействие организации незаконной миграции рассматривается судами как пособничество, в том числе интеллектуальное в виде предоставления информации о действиях контролирующих органов государственной власти, консультаций в подделке документов и т. д. Примеров привлечения к уголовной ответственности за подстрекательство к организации незаконной миграции мы не обнаружили. Для квалификации по п. «а» ч. 2 ст. 322.1 УК РФ как совершенное группой лиц по предварительному сговору необходимо установить, что из соучастников объективную сторону выполняли два и более лица, то есть наряду с пособником и подстрекателем наличествуют два и более исполнителя.

В случае совершения исследуемого преступления организованной группой, распределение ролей на квалификацию не влияет. Организованная группа отличается устойчивостью, о которой может свидетельствовать длительность ее существования, масштабность организации незаконной миграции, тесная взаимосвязь между ее членами, постоянство форм и методов преступной деятельности и прочее. Независимо от выполняемой роли, действия всех членов организованной группы квалифицируются по п. «а» ч. 2 ст. 322.1 УК РФ без ссылки на ст. 33 УК РФ.

Организация незаконной миграции в целях совершения преступления на территории Российской Федерации отличается тем, что указанное преступление может быть любого вида и категории. В случае если будет установлена указанная цель при организации незаконной миграции, то фактическое дальнейшее совершение или несвершение этого преступления на квалификацию по ст. 322.1 УК РФ не влияет. Однако если же преступление все-таки будет совершено, то виновный в организации незаконной миграции помимо п. «б» ч. 2 ст. 322.1 УК РФ должен быть также привлечен к уголовной ответственности за совершение соответствующего преступления в качестве соучастника в зависимости от характера совершаемых действий.

Организация незаконной миграции лицом с использованием своего служебного положения предполагает совершение анализируемого преступления должностным лицом, обладающим признаками, предусмотренными пунктом

1 примечания к ст. 285 УК РФ, а также государственным или муниципальным служащим, не являющимся должностным лицом, а также иными лицами, отвечающими требованиям, предусмотренным пунктом 1 примечания к ст. 201 УК РФ.

Раскрывая уголовно-правовую характеристику состава преступления, предусмотренного ст. 322.2 УК РФ, отметим, что основным непосредственным объектом указанного преступления является порядок управления при регистрации по месту пребывания или месту жительства граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства.

Объективная сторона состава преступления, предусмотренного ст. 322.2 УК РФ, характеризуется деянием в виде фиктивной регистрации, содержание которого раскрывается в правовых актах, регламентирующих регистрацию и постановку на миграционный учет.

Из содержания ст. 2 Закона РФ 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»¹ фиктивная регистрация гражданина Российской Федерации по месту жительства или месту пребывания выражается в следующих действиях:

- регистрация на основании представления заведомо недостоверных сведений или документов для такой регистрации;
- регистрация в жилом помещении без намерения пребывать (проживать) в этом помещении;
- регистрация по месту пребывания или по месту жительства без намерения нанимателя (собственника) жилого помещения предоставить это жилое помещение для пребывания (проживания) указанного лица.

В соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»² фиктивной регистрацией иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства признаются аналогичные действия.

В соответствии с Законом РФ № 5242-1 под местом жительства понимается: жилой дом, квартира, комната, жилое помещение специализированного жилищного фонда либо иное жилое помещение, в которых гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайму), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и в которых он зарегистрирован по месту жительства. Местом жительства гражданина, относящегося к коренному малочисленному народу Российской Федерации, ведущего кочевой и (или) полукочевой образ жизни и не имеющего места, где он постоянно или преимущественно проживает,

¹ Далее – Закон РФ № 5242-1.

² Далее – ФЗ № 109.

может быть признано одно из поселений, находящихся в муниципальном районе, в границах которого проходят маршруты кочевий данного гражданина.

Место пребывания гражданина Российской Федерации – это гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристская база, медицинская организация или другое подобное учреждение, учреждение уголовно-исполнительной системы, исполняющее наказания в виде лишения свободы или принудительных работ, либо не являющееся местом жительства гражданина Российской Федерации жилое помещение, в которых он проживает временно.

Местом жительства иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации признается жилое помещение, по адресу которого иностранный гражданин или лицо без гражданства зарегистрированы в порядке, установленном ФЗ № 109¹.

Таким образом, моментом окончания преступления, предусмотренного ст. 322.2 УК РФ, будет фиксация в установленном порядке органом регистрационного учета сведений о месте жительства или месте пребывания гражданина Российской Федерации, месте жительства иностранного гражданина и об их нахождении в данном месте на основании представленного в органы регистрационного учета заявления о регистрации по месту пребывания (только для граждан РФ) или месту жительства (как для граждан РФ, так и для иностранных граждан и апатридов) и (или) документов, содержащих заведомо недостоверные сведения; сведения о том месте, где лицо фактически проживать (пребывать) не намеренно; сведения о том месте жительства (пребывания), собственник которого не дал согласия на его предоставление для проживания (пребывания).

Субъективная сторона анализируемого состава преступления характеризуется виной в виде прямого умысла. Лицо, заявляющее о регистрации по месту жительства, осознает, что содержащиеся в заявлении или прилагаемых документах сведения недостоверные, или осознает, что не намеренно проживать (пребывать) в указанном месте, или что собственник указанного места жительства (пребывания) не намерен предоставить это место и желает постановке на регистрационный учет по указанному месту.

Для определения признаков субъекта анализируемого состава преступления необходимо акцентировать внимание на содержании легального понятия «регистрационный учет граждан РФ по месту жительства и месту пребывания», закрепленного в ст. 2 Закона РФ № 5242-1, которое, несмотря на то, что определяет регистрационный учет как деятельность государственных органов по фиксации и обобщению сведений о регистрации граждан РФ по месту жительства и месту пребывания, в то же время содержит положение о том,

¹ П. 3 ст. 2 Федерального закона от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации». URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.02.2021).

что регистрационный учет имеет уведомительный характер. Из этого следует, что субъектом состава преступления, предусмотренного ст. 322.2 УК РФ, являются не должностные лица регистрирующего органа, а лица, которые предоставляют в государственные органы сведения, необходимые для регистрации по месту жительства или пребывания. Таким образом, можно сделать вывод, что субъектом является физическое вменяемое лицо, достигшее возраста 16 лет.

В судебной практике в качестве субъекта преступления, предусмотренного ст. 322.2 УК РФ, выступают преимущественно граждане и юридические лица, предоставляющие для проживания принадлежащие им на праве собственности жилые помещения, а также иные лица, ответственные за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, перечень которых утвержден постановлением Правительства РФ¹; временно пребывающие в Российской Федерации, постоянно или временно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане; сторона, принимающая иностранного гражданина или лицо без гражданства в Российской Федерации².

Поскольку фиктивная регистрация гражданина РФ, иностранного гражданина или апатрида может быть одной из составляющих комплекса действий по организации незаконной миграции, Пленум Верховного Суда РФ в своем постановлении от 9 июля 2020 г. № 18 акцентирует внимание правоприменителей на том, что фиктивная регистрация лица по месту пребывания или месту жительства квалифицируется только по ст. 322.2 УК РФ в том случае, если иные организационные действия по незаконной миграции не осуществляются. В противном случае вышеуказанные деяния квалифицируются по совокупности преступлений, предусмотренных ст. 322.1 УК РФ и ст. 322.2 УК РФ.

Противодействие незаконной миграции осуществляется также посредством применения ст. 322.3 УК РФ.

Основным непосредственным объектом является порядок управления при постановке на миграционный учет по месту пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства.

На основании примечания к ст. 322.3 УК РФ, а также с учетом анализа объективной стороны ранее рассмотренных составов преступлений, можно

¹ Постановление Правительства РФ от 17.07.1995 № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации». URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.02.2021).

² П. 7 ст. 2 Федерального закона от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации». URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.02.2021).

сделать вывод о том, что объективная сторона указанного состава преступления характеризуется деянием в виде представления в органы, в соответствии со ст. 13 ФЗ № 109 уполномоченные на осуществление учета иностранных граждан по месту пребывания заявления и документов, содержащих:

- заведомо недостоверные (ложные) сведения;
- сведения о месте пребывания в Российской Федерации в помещении, в котором фактически проживать (пребывать) иностранный гражданин или апатрид не намерены;
- сведения о месте пребывания в Российской Федерации в помещении, которое для фактического проживания (пребывания) принимающая сторона предоставлять не намерена;
- сведения об адресе организации как месте пребывания, в которой иностранный гражданин или апатрид в установленном законом порядке не осуществляет трудовую или иную не запрещенную законодательством Российской Федерации деятельность.

По конструкции объективной стороны состав преступления является формальным, преступление окончено с момента фиксации органами миграционного учета указанных в заявлении сведений о нахождении иностранного гражданина или апатрида в месте пребывания.

Субъективная сторона рассматриваемого состава преступления характеризуется виной в виде прямого умысла. Лицо, заявляющее о постановке на учет иностранного гражданина или апатрида по месту пребывания, осознает, что совершает указанные в объективной стороне действия и желает фиктивной постановке на учет.

Субъект данного состава преступления – физическое вменяемое лицо, достигшее 16 лет. Наиболее часто преступление совершается принимающей стороной¹.

Должностные лица и служащие органа регистрационного учета при выполнении ими регистрационных действий по фиксации сведений о месте жительства или месте пребывания гражданина Российской Федерации, иностранного гражданина или лица без гражданства, осознающие фиктивную регистрацию и умышленно совершающие действия по внесению ложных сведений о регистрируемом лице, несут уголовную ответственность при наличии всех признаков состава преступления по ст. 322.2 УК РФ или ст. 322.3 УК РФ².

¹ П. 7 ст. 2 ФЗ № 109.

² См.: Крысанов А. В., Токарев Д. С., Воропаев С. А. Деятельность органов дознания в сфере противодействия незаконной миграции: конституционные основы и уголовно-правовые средства: учеб. пособие. Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2021.

11. ИНФОРМАЦИЯ, БАЗЫ ДАННЫХ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Правовые основы функционирования баз данных в сфере миграции

На современном этапе развития информационных технологий деятельность органов государственной власти становится немыслима без использования цифровых средств обработки сведений. В сфере миграции фиксация в базах данных количественных и качественных показателей миграции осуществляется на основании ряда нормативных правовых актов. Отметим те из них, которые не были рассмотрены в предыдущих темах курса лекций.

1. Постановление Правительства РФ от 6 апреля 2005 № 186 «Об утверждении Положения о создании, ведении и использовании центрального банка данных по учету иностранных граждан, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации, в том числе участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

2. Постановление Правительства РФ от 14 февраля 2007 № 94 «О государственной информационной системе миграционного учета».

3. Постановление Правительства РФ от 16 апреля 2011 № 286 «О ведении банка данных об осуществлении иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации».

4. Приказ МВД России от 3 июля 2006 № 518 «Об утверждении Инструкции по формированию, ведению и использованию центрального банка данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих на территории субъектов Российской Федерации, в территориальных органах ФМС России и МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации».

5. Приказ МВД России № 148, МИД РФ № 2562, ФСБ РФ № 98, Минэкономразвития РФ № 62, Мининформсвязи РФ № 25 от 10 марта 2006 г. «О ведении и использовании центрального банка данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации» «Центральный банк данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

Центральный банк данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации (ЦБД УИГ)

ЦБД УИГ создан как подсистема государственной информационной системы миграционного учета, функционирует на федеральном уровне и находится в ведении МВД России.

Наряду с ЦБД УИГ в государственную информационную систему миграционного учета включаются:

автоматизированные учеты подразделений МВД России

банк данных об осуществлении иностранцами трудовой деятельности

базы биометрических персональных данных, полученных МВД России и его территориальными органами, организациями и подразделениями

банка данных по учету вынужденных мигрантов

иных информационных систем, содержащих информацию об иностранцах, операторами являются органы единой системы публичной власти

В ЦБД УИГ аккумулируются сведения об иностранцах, поступающие от федеральных органов исполнительной власти и организаций, оформляющих выездные-выездные документы, осуществляющих регистрацию иностранных граждан при пересечении государственной границы Российской Федерации и по месту пребывания или проживания, а также определяющих регламент пребывания.

Информация об иностранных гражданах подлежит учету в органах государственной власти, вступающих в соответствующие роду их деятельности отношения с иностранными гражданами согласно законодательству Российской Федерации. Сведения о таком учете содержатся в центральном банке данных.

Доступ к информации об иностранных гражданах, содержащейся на ведомственном учете, осуществляется через центральный банк данных с использованием электронных административных регламентов.

Федеральные органы исполнительной власти, их территориальные органы (структурные подразделения), осуществляющие учет иностранных граждан, обрабатывают и передают в центральный банк данных информацию об иностранных гражданах, поступающую от органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих учет иностранных граждан, находящихся на их территории, а также от органов местного самоуправления и организаций, вступающих в соответствующие роду их деятельности отношения с иностранными гражданами согласно законодательству Российской Федерации.

Поставщики информации об иностранных гражданах несут ответственность за ее полноту и достоверность.

Центральный банк данных получает, обрабатывает и накапливает информацию, поступающую от федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов

местного самоуправления об участниках Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членах их семей на каждой стадии переселения (подача заявления, получение свидетельства, визы, пересечение государственной границы Российской Федерации, прибытие на территорию вселения, трудоустройство, получение разрешения на временное проживание, вида на жительство, приобретение гражданства Российской Федерации), а также о предоставленных им государственных гарантиях и социальной поддержке.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В рамках курса лекций рассмотрены основные дидактические единицы дисциплины «Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов», в частности, научно-теоретические подходы к понятию «миграция»; основные функции миграции, основания классификации и виды миграции; категория «миграционная система», а также подсистемы, входящие в нее; концептуальные основания федеральной миграционной политики; нормы международного и национального права в сфере миграции; правовое регулирование миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в России; правовое регулирование внешней трудовой миграции в РФ, правовое регулирование правоотношений с соотечественниками в РФ, правовое регулирование вынужденной миграции в РФ; юридическая ответственность в сфере миграции в РФ; информация, базы данных в сфере миграции в РФ.

Содержание работы отражает достижения юридической науки в области миграционных правоотношений, а также основные нормативные правовые акты в рассматриваемой сфере. В совокупности использование доктринальных позиций и правовых предписаний позволило методологически верно выстроить структуру курса лекций и обеспечить системность и логичность изложения материала.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты (национальные и международные)

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (принята всенародным голосованием, с изм. от 01.07.2020) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru>.
2. Устав Организации Объединенных Наций (принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945) [Электронный ресурс]. – URL: <http://consultant.ru>.
3. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru>.
4. Конвенция № 97 Международной организации труда «О трудящихся-мигрантах (пересмотренная в 1949 году)» (заключена в г. Женеве 01.07.1949, с изм. от 24.06.1975) (Российская Федерация не присоединилась к Конвенции) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru>.
5. Конвенция № 143 Международной организации труда «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся - мигрантам равенства возможностей и обращения» (заключена в г. Женеве 24.06.1975) (Российская Федерация не присоединилась к Конвенции) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru>.
6. Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29.05.2014) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru>.
7. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Латвийской Республики о регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев (заключено в г. Москве 02.06.1993) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru>.
8. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru>.
9. Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru>.
10. Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru>.
11. Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru>.
12. Указ Президента РФ от 12.05.2020 № 322 «О некоторых вопросах реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru>.

13. Указ Президента РФ от 14.11.2002 № 1325 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru>.

14. Указ Президента Российской Федерации от 05.04.2016 № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

15. Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru>.

16. Приказ МВД России от 13.12.2019 № 940 «Вопросы деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Положением о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации») [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

17. Приказ МВД России от 27.04.2016 № 214 «Об утверждении Типового положения о подразделении по вопросам миграции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru>.

Иные документы

18. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ; документ утратил силу с 31.10.2018) [Электронный ресурс]. – URL: [www:http://consultant.ru](http://www.consultant.ru).

19. Постановление № 47-13 Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ «О Глоссарии терминов и понятий, используемых государствами – участниками СНГ в пограничной сфере» (принято в г. Санкт-Петербурге 13.04.2018). – URL: <http://www.consultant.ru>.

Научная, учебная и иная литература

20. Толковый словарь С. Н. Ушакова [Электронный ресурс]. – URL: [www.https://ushakovdictionary.ru/word.php](http://www.ushakovdictionary.ru/word.php).

21. Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов: учеб. пособие. – Санкт-Петербург: Р-КОПИ, 2017.

22. Крысанов А. В. Деятельность органов дознания в сфере противодействия незаконной миграции: конституционные основы и уголовно-правовые средства: учеб. пособие / А. В. Крысанов, Д. С. Токарев, С. А. Воробаев. – Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2021.

23. Миграционное право России: учеб. для бакалавров / под ред. И. А. Цинделиани. – Москва, 2018.

24. Рыбаковский Л. Л. Практическая демография [Электронный ресурс] / Л. Л. Рыбаковский. – URL: [www:http://rybakovsky.ru/uchebnik3a22.html](http://rybakovsky.ru/uchebnik3a22.html).

25. *Рыбаковский Л. Л.* Миграция населения [Электронный ресурс]: учеб. пособие для вузов / Л. Л. Рыбаковский. – Москва: Юрайт, 2020 // URL: <https://urait.ru/viewer/migraciya-naseleniya-454638#page/2>.
26. *Самойлов В. С.* Миграциология. Конституционно-правовые основы: монография / В. С. Самойлов. – Москва, 2015.
27. Государственно-правовые основы миграции населения в Российской Федерации [Электронный ресурс]: учеб. пособие для студентов, обуч. по спец. 021100 «Юриспруденция» / А. С. Прудников и др.; под ред. А. С. Прудникова, М. Л. Тюркина. – Москва: Юнити-Дана, Закон и право, 2017 // URL: <http://www.iprbookshop.ru/epd-reader?publicationId=81505>.
28. *Андриченко Л. В.* Миграционное законодательство Российской Федерации: монография / Л. В. Андриченко, И. В. Плюгина. – Москва, 2019.
29. *Ходусов А. А.* О регулировании процессов миграции [Электронный ресурс] / А. А. Ходусов // Безопасность бизнеса. – 2018. – № 1. – С. 35–38 // URL: <http://consultant.ru>.
30. *Мамонтова Э. А.* Новая редакция Концепции государственной миграционной политики РФ на период до 2025 года: новые акценты [Электронный ресурс] / Э. А. Мамонтова // Миграционное право. – 2019. – № 3. – С. 14–17 // URL: <http://consultant.ru>.

Приложение 1

Приложение № 1

к Протоколу между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством внутренних дел Республики Беларусь о порядке реализации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь об использовании миграционной карты единого образца от 5 октября 2004 года.

"А" (Въезд/Arrival)		Республика Беларусь. Russian Republic of Belarus	
Российская Федерация Federation		Республика Беларусь. Russian Republic of Belarus	
Миграционная карта Migration Card	Серия/ Serial №		
Фамилия/Surname (Family name)			
Имя/Given name(s)			
Отчество/Patronymic			
Дата рождения/Date of birth			
Дни/ Day	Месяц/ Month	Год/ Year	Пол/Sex Муж/Male <input type="checkbox"/> Жен./Female <input type="checkbox"/>
		Гражданство/Nationality	
Документ, удостоверяющий личность/Passport or other ID			
		Номер визы/Visa number:	
Цель визита (нужно подчеркнуть)/ Purpose of travel (to be underlined):			
Служебный/Official, Туризм/Tourism, Коммерческий/Business, Учеба /Education, Работа/Employment, Частный/Private, Транзит/Transit		Сведения о принимающей стороне (наименование юридического лица, фамилия, имя, отчество) физического лица, местонахождение/Name of host person or company, locality:	
С/From:		Подпись/Signature:	
Срок пребывания/Duration of stay:			
До/To:			
Служебные отметки/For official use only			
Въезд в Российскую Федерацию /Республику Беларусь/Date of arrival in the Russian Federation/Republic of Belarus		Выезд из Российской Федерации /Республики Беларусь/Date of departure from the Russian Federation/Republic of Belarus	

"Б" (Выезд/Departure)		Республика Беларусь. Russian Republic of Belarus	
Российская Федерация Federation		Республика Беларусь. Russian Republic of Belarus	
Миграционная карта Migration Card	Серия/ Serial №		
Фамилия/Surname (Family name)			
Имя/Given name(s)			
Отчество/Patronymic			
Дата рождения/Date of birth			
Дни/ Day	Месяц/ Month	Год/ Year	Пол/Sex Муж/Male <input type="checkbox"/> Жен./Female <input type="checkbox"/>
		Гражданство/Nationality	
Документ, удостоверяющий личность/Passport or other ID			
		Номер визы/Visa number:	
Цель визита (нужно подчеркнуть)/ Purpose of travel (to be underlined):			
Служебный/Official, Туризм/Tourism, Коммерческий/Business, Учеба /Education, Работа/Employment, Частный/Private, Транзит/Transit		Сведения о принимающей стороне (наименование юридического лица, фамилия, имя, отчество) физического лица, местонахождение/Name of host person or company, locality:	
С/From:		Подпись/Signature:	
Срок пребывания/Duration of stay:			
До/To:			
Служебные отметки/For official use only			
Въезд в Российскую Федерацию /Республику Беларусь/Date of arrival in the Russian Federation/Republic of Belarus		Выезд из Российской Федерации /Республики Беларусь/Date of departure from the Russian Federation/Republic of Belarus	

Листы разрывы

Статистика эмиграции из России по странам в 2018 году

Страна	Выбыло из России, человек	Прибыло в Россию, человек	Разница, человек
США	1390	456	-934
Канада	432	243	-189
Китай	7544	3567	-3977
Марокко	1949	236	-1713
Германия	5209	4531	-678
Вьетнам	3297	2780	-517
Украина	122 951	381 000	+258 049
Латвия	1024	946	-78
Италия	444	425	-19
Финляндия	505	401	-104
Франция	314	260	-54
Турция	1093	2091	+998
КНДР	6038	1050	-4988
Индия	5217	2300	-2917
Израиль	1014	687	-327
Другие страны мира, в т. ч. СНГ	158 421	188 728	+30 307
Итого	440 831	589 700	+148 869

Статистика эмиграции из России по странам в 2019 году

Страна	Выбыло из России, человек	Прибыло в Россию, человек	Разница, человек
США	938	385	-553
Канада	289	84	-205
Китай	4157	2156	-2001
Марокко	978	50	-928
Германия	3010	2930	-80
Вьетнам	1815	2045	+230
Украина	90 800	356 000	+265 200
Латвия	623	450	-173
Италия	380	287	-93
Финляндия	520	400	-120
Франция	290	342	+52

Турция	892	1134	+242
КНДР	3250	987	-2263
Индия	1587	1800	+213
Израиль	575	136	-439
Другие страны мира, в т. ч. СНГ	327 896	300 814	-27 082
Итого	438 000	670 000	+232 000

Информация взята с интернет-сайта <https://emigrating.ru/statistika-emigratsii-iz-rossii/>

Приложение 3

Форма бланка документа, удостоверяющего личность на период рассмотрения заявления о признании гражданином Российской Федерации или о приеме в гражданство Российской Федерации

Внешняя сторона

	ДОКУМЕНТ, УДОСТОВЕРЯЮЩИЙ ЛИЧНОСТЬ НА ПЕРИОД РАССМОТРЕНИЯ ЗАЯВЛЕНИЯ О ПРИЗНАНИИ ГРАЖДАНИНОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИЛИ О ПРИЕМЕ В ГРАЖДАНСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
--	--

Внутренняя сторона

Регистрационный № _____	

наименование территориального органа МВД России	
Место для фотографии 35 x 45 мм	Фамилия _____
	Имя _____
	Отчество (при наличии) _____
	Дата и место рождения _____
	Гражданство _____
М.П.	Личная подпись _____

Адрес регистрации по месту жительства (месту пребывания) либо фактического проживания: _____	

Документ выдан в связи с принятием к рассмотрению заявления в соответствии со <u>статьей 4.2</u> либо <u>41.3</u> Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» и действителен до «__» _____ 20__ г.	
_____	_____
(подпись)	(фамилия, инициалы должностного лица территориального органа МВД России)
М.П.	«__» _____ 20__ г.

<p align="center">СВИДЕТЕЛЬСТВО о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу</p> <p>Фамилия _____ Имя _____ Отчество _____ Число, месяц, год рождения _____ Гражданство (лицо без гражданства) _____ Пол _____ Семейное положение _____</p> <p>Фото 3,5 x 4,5</p> <p>М. П. _____ (подпись владельца)</p> <p align="center">СВ</p>	<p>Номер личного дела лица, ходатайствующего о признании беженцем на территории Российской Федерации _____</p> <p>Дата принятия решения о выдаче свидетельства _____ г.</p> <p align="center">(выполненные органы, принявшего решение о выдаче свидетельства)</p> <p>Дата выдачи свидетельства _____ г.</p> <p>Свидетельство действительно по _____ г.</p> <p align="center">Руководитель органа миграционной службы, выдавшего свидетельство</p> <p align="right">М. П. _____ (подпись)</p> <p align="center">СВ</p>	<p align="center">РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ</p> <p align="center">СВИДЕТЕЛЬСТВО О РАССМОТРЕНИИ ХОДАТАЙСТВА О ПРИЗНАНИИ БЕЖЕНЦЕМ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО СУЩЕСТВУ</p>
--	---	---

Изображение взято с интернет-сайта :
https://yandex.ru/images/search?text=%D0%A1%D0%B2%D0%B8%D0%B4%D0%B5%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE%20%D0%BE%20%D1%80%D0%B0%D1%81%D1%81%D0%BC%D0%BE%D1%82%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B8%20%D1%85%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%B0%D0%B9%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0%20%D0%BE%20%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B8%20%D0%B1%D0%B5%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D1%86%D0%B5%D0%BC&from=tabbar&pos=0&img_url=https%3A%2F%2Fxn--b1aew.xn--p1ai%2Fupload%2Fsite1%2Ffolder_page%2F008%2F689%2F381%2Fhodat.jpg&rpt=simage



Изображение взято с интернет-сайта : https://yandex.ru/images/search?from=tabbar&text=%D1%83%D0%B4%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%20%D0%B1%D0%B5%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D1%86%D0%B0&pos=3&img_url=https%3A%2F%2F06fjkn.ru%2Fwp-content%2Fuploads%2F6%2Fa%2F1%2F6a15bea56fd89c5c6520181046dd8a4e.jpg&rpt=simage



*Изображение взято с интернет-сайта :
https://yandex.ru/images/search?from=tabbar&text=%D1%83%D0%B4%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%20%D0%B1%D0%B5%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D1%86%D0%B0&pos=3&img_url=https%3A%2F%2F06fskn.ru%2Fwp-content%2Fuploads%2F6%2Fa%2F1%2F6a15bea56fd89c5c6520181046dd8a4e.jpg&rpt=simage*

Содержание

Введение	3
1. Миграция как объект познания и управления	4
2. Миграционная система России	11
3. Государственная миграционная политика Российской Федерации	24
4. Нормы международного и национального права в сфере миграции ...	35
5. Правовое регулирование миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации	45
6. Правовое регулирование внешней трудовой миграции в Российской Федерации	60
7. Правовое регулирование правоотношений с соотечественниками в Российской Федерации	65
8. Правовое регулирование вынужденной миграции в Российской Федерации	72
9. Правовое регулирование вопросов гражданства Российской Федерации	77
10. Юридическая ответственность в сфере миграции в Российской Федерации	84
11. Информация, базы данных в сфере миграции в Российской Федерации	101
Заключение	103
Список литературы	104
Приложение 1	107
Приложение 2	108
Приложение 3	110
Приложение 4	111
Приложение 5	113

КРЫСАНОВ Антон Вячеславович

Государственно-правовые основы миграции
и миграционных процессов

Курс лекций

Редактура и компьютерная верстка *И. Б. Бебих*

Подписано в печать 31.05.2021. Формат 60x84 1/16
Печать трафаретная. Бумага офисная
Усл. печ. л. 8,0. Уч.-изд. л. 7,2
Тираж 91 экз. Заказ № 35

Типография научно-исследовательского
и редакционно-издательского отдела
Уральского юридического института МВД России

620057, Екатеринбург, ул. Корепина, 66