

МВД России
Санкт-Петербургский университет

С. С. Лампадова

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ
МИГРАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОРГАНАМИ
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Монография

Санкт-Петербург
2017

УДК 342.9
ББК 60.2
Л 21

Лампадова С. С.

Л 21 Обеспечение миграционной безопасности Российской Федерации органами внутренних дел: монография. — СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017. — 208 с.

Монография посвящена исследованию теоретико-правовых проблем обеспечения миграционной безопасности Российской Федерации. В ней обосновывается авторская концепция места и роли миграционной безопасности в системе национальной безопасности российского государства. Выявляются субъекты миграционной безопасности. Формулируется главенствующая роль МВД России в ее обеспечении. Анализируются формы и методы работы отдельных подразделений полиции по регулированию миграционных отношений. Раскрываются проблемные вопросы их взаимодействия. На основе анализа федерального и ведомственного законодательства, практики его применения выработан ряд предложений по совершенствованию правового регулирования в сфере миграции.

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

**УДК 342.9
ББК 60.2**

Рецензенты:

Бойко В. Н., доктор юридических наук, профессор
(Дальневосточный юридический институт МВД России);

Зырянов С. М., доктор юридических наук, профессор
(Московский университет МВД России);

Пуцко О. Н., заместитель начальника Управления по вопросам
миграции ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу
и Ленинградской области

© Санкт-Петербургский университет
МВД России, 2017

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
Глава 1. Миграция как объект правового регулирования	7
1.1. Современные подходы к определению понятия «миграция».	
Виды миграции	7
1.2. Сущность и факторы миграции людей	24
Глава 2. Концептуальные подходы к обеспечению миграционной безопасности Российской Федерации	28
2.1. Стратегические и концептуальные приоритеты обеспечения миграционной безопасности Российской Федерации	28
2.2. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации — предварительные результаты и проблемы реализации.....	37
Глава 3. Субъекты обеспечения миграционной безопасности Российской Федерации	55
3.1. Система субъектов миграционной безопасности Российской Федерации	55
3.2. Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации как основной субъект обеспечения миграционной безопасности Российской Федерации.....	61
3.3. Территориальные подразделения Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации: правовое положение, задачи и полномочия	66
Глава 4. Правовые основы, формы и методы контрольно-надзорной и административно-юрисдикционной деятельности полиции по обеспечению режима внутренней миграции на территории Российской Федерации	77
4.1. Понятие регистрационного режима на территории Российской Федерации, контрольно-надзорные и административно-юрисдикционные функции территориальных органов МВД России по его обеспечению	77

4.2. Формы и методы контроля за соблюдением правил внутренней миграции на территории Российской Федерации.....	91
4.3. Административно-юрисдикционная деятельность полиции по обеспечению режима внутренней миграции в России.....	102
Глава 5 Правовые основы, формы и методы контрольно-надзорной и административно-юрисдикционной деятельности полиции по обеспечению режима внешней миграции на территории Российской Федерации.....	112
5.1. Правовые основы осуществления сотрудниками полиции федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением миграционных правил на территории Российской Федерации	112
5.2. Правовое регулирование въезда на территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства	118
5.3. Правовое регулирование пребывания и проживания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.....	128
5.4. Правовое регулирование миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.....	137
5.5. Правовые основы и порядок осуществления структурными подразделениями территориальных органов МВД России федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников.....	143
5.6. Правовые основания и порядок применения сотрудниками полиции к иностранным гражданам и лицам без гражданства отдельных мер государственного принуждения	159
5.7. Административно-юрисдикционная деятельность полиции по обеспечению миграционного режима на территории Российской Федерации	167
Заключение	188
Список использованной литературы	189

ВВЕДЕНИЕ

Потребность государства в миграции определяется ее потенциалом для социально-экономического развития страны. Вместе с тем, существенное влияние на государственность оказывают культурные, этнические и политические аспекты миграции. В силу этого миграция становится одним из элементов национальной безопасности. В зависимости от степени актуальности и остроты данного явления общественной жизни в конкретные исторические периоды она может по-разному рассматриваться в ряду приоритетов обеспечения национальной безопасности. В этом смысле анализ миграционной безопасности как института, регулирующего миграционные процессы в соответствии с задачами обеспечения национальной безопасности и роли органов внутренних дел в ее обеспечении, представляется сегодня весьма значимым.

В монографии автором предпринимается попытка раскрытия института миграционной безопасности применительно к Российской Федерации через доктрину национальной безопасности страны.

В рамках научного исследования обеспечивается раскрытие основ Государственной миграционной политики и миграционной системы России; международных стандартов и национального законодательства, лежащих в основе обеспечения миграционной безопасности России; сущности и структуры системы обеспечения миграционной безопасности; основных задач и особенностей административной деятельности сотрудников полиции при осуществлении ими деятельности в области управления внутренней и внешней миграцией, контроля за пребыванием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, их трудоустройства на территории России.

В монографии учтены последние законодательные новеллы, в том числе Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральных законов «О полиции», «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», «О гражданстве Российской Федерации», «О правовом положении иностранных граждан», «О вынужденных переселенцах», «О беженцах», «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», указа Президента Российской Федерации «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля

за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» и др.

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

Монография будет эффективна в учебном процессе, при изучении и преподавании учебных дисциплин «Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов», «Административная деятельность полиции» в образовательных организациях МВД России; в рамках профессиональной служебной подготовки, в практической деятельности подразделений, при разработке нормативных правовых актов и при проведении научных исследований указанной проблематики.

ГЛАВА 1

МИГРАЦИЯ КАК ОБЪЕКТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

1.1. Современные подходы к определению понятия «миграция». Виды миграции.

1.2. Сущность и факторы миграции людей.

1.1. Современные подходы к определению понятия «миграция». **Виды миграции**

В общеупотребимом значении термин «миграция» (от лат. migratio) означает перемещение или переселение.

Миграция представляет собой сложное явление, изучению которого ученые зарубежной и отечественной научных школ посвящают свои труды много десятилетий.

Еще в 1885 году английский ученый Эрнст Георг Равенштайн опубликовал свои первые работы, посвященные изучению миграции населения, где определил миграцию как временное или постоянное изменение места жительства человеком¹. Позднее в теорию миграции внесли свой вклад такие иностранные специалисты как Самуэль Стоффер, Джордж Кингсли Зипф, Эверетт С. Ли, Вильбур Зелински, Дуглас Массей и др.

В российской науке исследованием миграции занимались такие ученые как Л. Л. Рыбаковский, Ж. А. Зайончковская, Е. В. Тюрюканова, Г. С. Витковская, С. Н. Градировский, М. Л. Тюркин и др.

Наиболее часто определение «миграция» используется в интерпретации Л. Л. Рыбаковского который сформулировал его в узком и широком значениях.

Так, по мнению ученого, в российской правоприменительной деятельности более распространен узкий подход, согласно которому под миграцией понимается законченный вид территориального перемещения, отвечающего двум условиям: во-первых, население перемещается между населенными пунктами (внутрипоселенные передвижения населения не относятся к миграции населения); во-вторых, перемещения обязательно сопровождаются сменой постоянного места жительства.

Вместе с тем, наиболее адекватным, как представляется, является иной подход Л. Л. Рыбаковского к данному определению. Согласно ему территориальные перемещения, совершающиеся между разны-

¹ См.: Василенко П. В. Территориальная организация общества // Псковский регионологический журнал. № 16. Псков: ПсковГУ, 2013. С. 36–42.

ми населенными пунктами одной или нескольких административно-территориальных единиц, независимо от продолжительности, регулярности и целевой направленности и представляют собой миграцию в широком значении этого слова¹.

Косвенным подтверждением этого является содержательная часть российского миграционного законодательства. К нему традиционно относятся нормы регулирующие вопросы как временного перемещения, так и постоянного переселения российских граждан, а также иностранных граждан и лиц без гражданства.

Миграция представляет собой разнообразное и многоплановое социальное явление. Она обусловлена множественными экономическими, политическими, социальными, гуманитарными и другими факторами. Как справедливо отмечает Л. Л. Рыбаковский «Она представляет собой один из лучших индикаторов социально-экономического благосостояния общества — это своего рода способ голосования населения ногами»².

В зависимости от побуждающих причин формируются миграционные потоки, под которыми принято понимать совокупное количество мигрантов, имеющих общие территории прибытия и выбытия в течение конкретного отрезка времени. Миграционные потоки не однообразны. Это позволяет говорить о критериях классификации миграции.

К основным признакам деления миграционных потоков на виды относятся:

- временной (безвозвратная миграция и возвратная миграция);
- целевой (экономическая, образовательная, туристическая, религиозная и др. виды миграции);
- географический (внутренняя миграция и внешняя миграция);
- структурный.

Миграционные потоки также принято делить по способу вовлечения и законности.

Анализ литературы свидетельствует о том, что авторские подходы к понятию и содержанию отдельных видов миграции хотя и отличаются некоторыми нюансами, но в целом они идентичны.

По времени миграцию принято делить на безвозвратную (постоянную) и возвратную (временную).

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

² Там же.

Очевидно, что говоря о постоянной миграции следует иметь ввиду миграцию на постоянное место жительства. Такая миграция по своему характеру может быть как международной, так и внутренней. Ее отличительная черта в том, что она предполагает смену постоянного места жительства. Такая миграция является предпочтительной с точки зрения государственной политики. Именно она вносит наиболее существенный вклад в демографическую ситуацию в стране.

Временная миграция представляет собой международную или внутреннюю миграцию, которая совершается на определенный период времени без перемены постоянного места жительства. Целями такой миграции, как правило, выступает работа (временная трудовая миграция), учеба (образовательная миграция) и т. д.¹ Временную миграцию принято делить на два подвида — долгосрочную миграцию и краткосрочную миграцию. Долгосрочная миграция предполагает нахождение мигранта вне пределов своего обычного места жительства более одного года. Краткосрочная миграция совершается на непродолжительный срок (мигрант находится до одного года за пределами своего обычного места жительства). При этом в законодательстве отмечается, что перемещения с рекреационными целями, на лечение или в краткосрочные командировки к миграции не относятся². Некоторые ученые делят краткосрочную миграцию на миграцию двух порядков — регулярную и нерегулярную. Регулярная (маятниковая) миграция предполагает ежедневные перемещения людей из одного населенного пункта в другой. Например, в случае учебы или работы. Подобная миграция может также иметь международный характер. Речь, в основном, идет о жителях приграничных регионов, проживающих в одном государстве, а работающих в другом. К нерегулярной миграции относят сезонную, вахтовую и др. Следует отметить, что временная миграция в наиболее чувствительна к социально-экономическим и политическим процессам, протекающим в государстве. Одновременно, ввиду более высокой по сравнению с постоянной миграцией интенсивности, она способна оказывать значительное влияние на обстановку в стране. При этом воздействие может иметь как положительный, так и отрицательный вектор. Организованная трудовая миграция способна стабилизировать экономику государства в целом и отдельных его регионов. Незаплани-

¹ См.: Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. П. 5б. // Информационно-правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_131046/.

² См.: Там же. П. 5в, 5д.

рованная трудовая миграция или вынужденная, особенно приобретающие массовый характер, дестабилизируют обстановку на территории прибытия, порождают ксенофобию и другие негативные социальные явления.

По целевому критерию миграцию принято подразделять на экономическую, образовательную, туристическую, религиозную (паломничество), миграцию с целью воссоединения и создания семей, миграцию в связи с ведением традиционного хозяйства (кочевничество).

Наиболее распространенным видом миграции как на территории Российской Федерации, так и всего мирового пространства на протяжении последних десятилетий продолжает оставаться экономическая миграция. Целями такой миграции являются приобретение материальной выгоды, повышение уровня благосостояния. В экономической миграции выделяется два основных подвида — трудовая и коммерческая. Трудовая миграция — это временное перемещение трудоспособного населения с целью трудоустройства и выполнения работ (оказания услуг) как внутри страны, так и между странами. Применительно к трудовой миграции в российском праве сформулирован ряд понятий и определений. Так, согласно Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации (далее по тексту — Концепция), под внешней трудовой миграцией понимается добровольное перемещение на законном основании людей, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, за границу, а также иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих вне пределов Российской Федерации, на ее территорию с целью осуществления ими оплачиваемой трудовой деятельности¹. В определении, вопреки высказываемому отдельными общественными деятелями и учеными мнению, подчеркивается добровольный (не вынужденный) характер трудовой миграции, что позволяет развивать миграционные отношения на территории Российской Федерации руководствуясь принципом защиты национального рынка труда. Также Концепция впервые на законодательном уровне закрепила наличие в Российской Федерации и понятие сезонной трудовой миграции как вида трудовой миграции иностранных граждан, работа которых по своему характеру зависит от сезонных условий и осуществляется только в течение части года². В отличие от трудовой, коммерческая миграция не связана с продажей своего труда. Целью коммерческой

¹ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. П. 5в, 5д.

² Там же. П. 5к.

миграции является извлечение прибыли от продажи товаров, с использование разницы цен и ценообразования различных регионах страны или разных странах.

Проблема трудовой миграции имеет настолько сложный многоаспектный и порой конфликтный характер, что предпринимаемые для ее решения меры, затрагивающие как интересы государств, так и права и свободы граждан, нередко противоречат друг другу.

Специфика проблемы трудовой миграции на постсоветской территории состоит в том, что во времена существования СССР она подпадала под определение внутренней миграции. Теперь, по сути, то же явление рассматривается как внешняя миграция между государствами — участниками Содружества Независимых Государств. Из всех государств-участников СНГ Россия является крупнейшим импортером рабочей силы. Другим государствам содружества в процессе трудовой миграции присуща роль, преимущественно, экспортеров трудовых ресурсов.

Существуют определенные географические зоны, привлекающие к себе внимание мигрантов. Это крупные города, экономически благополучные и приграничные регионы, через которые наиболее активно осуществляются торгово-экономические операции. В результате на территории государства возникает дисбаланс трудовых мигрантов, что порождает незаконную миграцию.

Одновременно следует отметить, что ситуация, спровоцированная экономическим кризисом и спадом производства, существенно снизила уровень занятости мигрантов. Отсутствие возможности найти работу создает дополнительные условия для вовлечения мигрантов в противоправную деятельность, способствует обострению криминогенной ситуации в стране.

Основными сферами приложения труда незаконных мигрантов в России в первую очередь являются — строительно-монтажные и ремонтные работы, коммерческая деятельность и сфера оказания услуг. В центральных регионах и крупных городах — частный извоз, ремонт, строительство, общественное питание, некоторые виды других услуг. В сельских регионах — «шабашничество», сезонные сельскохозяйственные работы.

Основной контингент незаконно занятых иностранных граждан, как правило, составляют следующие группы:

— иностранцы, обучавшиеся ранее в учебных заведениях России и после завершения учебы не пожелавшие вернуться на родину;

— иностранцы, работавшие в России по межгосударственным соглашениям и контрактам, по разрешениям, выдававшимся ГУВМ МВД России и подразделениями по вопросам миграции территориальных органов МВД России регионального уровня, срок действия которых уже истек, но не имеющие желания или возможности выехать из страны;

— транзитные мигранты, въезжающие в Россию легально по транзитным визам с целью проследовать в одну из стран Европы, но по тем или иным причинам, оседающие на длительный срок в нашей стране;

— иностранцы, попадающие на территорию России незаконно, минуя паспортный и иммиграционный контроль, пользуясь значительной протяженностью и необустроенностью государственной границы на востоке страны;

— иностранцы, прибывающие в Россию легально по действительным туристическим документам, частным приглашениям, гостевым и служебным визам, на учебу и как сопровождающие члены семьи, но с иной целью, нежели указанная при их оформлении (чаще всего с целью занятия челночным или мелким бизнесом либо незаконной экономической деятельностью, включая криминальную);

— граждане стран СНГ, въезжающие в Россию легально (безвизовый въезд), в основном с экономическими целями, реализуемыми зачастую в рамках неформальной занятости, зачастую, без надлежащей постановки на учет по месту пребывания.

В целях упорядочения миграционных процессов государством был предпринят ряд шагов. Принятые законы упростили порядок приема иностранных граждан на работу, выдачу разрешений на временное проживание и пребывание. Изменения коснулись главным образом мигрантов из сопредельных государств бывших союзных республик СССР. В то же время, сегодня уже заметно, что произведенными реформами кардинальным образом не удалось изменить ситуацию в сфере трудовой миграции. Очевидна необходимость дальнейшего совершенствования и развития, как законодательства, так и правоприменительной практики в этом направлении.

Достижение этой цели возможно за счет концентрации усилий на формировании единой системы организованного привлечения и использования иностранных работников в Российской Федерации. Подобные задачи сейчас стоят практически перед каждым из европейских государств.

Суть организованного привлечения иностранной трудовой силы состоит, прежде всего, в осуществлении государственного регулирова-

ния внешней трудовой миграции. Основным критерием такого регулирования выступает отбор и привлечение только таких иностранных граждан, которые обладают профессией, квалификацией, здоровьем и другими характеристиками, которые будут востребованы в нашей стране. России, таким образом, надлежит сделать акцент на тех мигрантах, которые нужны государству и могут достаточно легко интегрироваться в жизнь российского общества. Они должны направляться на работу в те регионы, где в их труде больше всего нуждаются. Причем ровно в том количестве, в каком они требуются. Таким образом, государство перестанет приспосабливаться к миграционным процессам, стихийно возникающим на его территории, и возьмет их под свой контроль, путем установления системы правил, по которым, иностранный трудовой мигрант прибудет на его территорию, и будет осуществлять трудовую деятельность.

В идеале, в результате последовательного реформирования системы привлечения и использования иностранных трудовых мигрантов в Российской Федерации, она должна окончательно приобрести свойство адресности: прибывающий в Российскую Федерацию иностранный гражданин еще до пересечения российской границы должен знать, куда конкретно он едет, и каковы условия осуществления им трудовой деятельности. Осведомленность иностранного работника должна распространяться как на общие правила осуществления трудовой деятельности в государстве пребывания, так и на условия его работы у конкретного работодателя. Ответственность за это следует возложить на приглашающую сторону. Безусловно, этому должен предшествовать договорной процесс между работником и его потенциальным работодателем. Существует также мнение, что целесообразно было бы предусмотреть предварительное заключение трудового договора между сторонами конкретных трудовых отношений. Данная процедура гарантирует работодателю получение необходимого ему работника, а работнику — трудоустройство, одновременно предусматривая обоюдную ответственность сторон.

Для того, чтобы реализовать на практике данную идею должна быть создана эффективная инфраструктура, посредством которой будет реализовываться законодательство по организованному привлечению иностранных работников. Одной из таких форм являются «миграционные окна (терминалы)». Начальной стадией работы таких терминалов стало обеспечение возможности для иностранных работников в одном месте встать на учет, получить разрешение на работу, ИНН, медицинскую справку и страховку, расквартироваться. В последствие миграци-

онные терминалы должны будут полностью перейти к организованному набору иностранной рабочей силы: заявки работодателей, после их проверки на предмет наличия специалистов искомой профессии и квалификации среди граждан Российской Федерации, либо через посольства, либо напрямую направляются в страну-донор иностранной рабочей силы. Там в соответствии с заявленными критериями организуется работа по подборке конкретных людей.

Следует отметить, что при реализации программы по организованному привлечению и использованию иностранных работников не обойтись без сотрудничества с иностранными государствами, в первую очередь, сопредельными. Каждое государство заинтересовано в создании прозрачного механизма привлечения их граждан к трудовой деятельности на территории другого государства. Это позволит эффективно осуществлять защиту своих сограждан в государстве пребывания.

Реализация данной концепции осуществляется за счет заключения многосторонних или двухсторонних международных договоров в сфере трудовой миграции. Особенно актуальна данная инициатива в приграничных субъектах Российской Федерации. Подобные договоры уже существуют¹, правда, они, пока что, носят региональный характер.

Нельзя сказать, что описанные требования в настоящее время не предъявляются к трудовой миграции. Некоторые из них уже задекларированы в законодательстве, отдельные — применяются на практике. На сегодняшний день, задача состоит в том, чтобы создать единый механизм реализации данных норм, восполнить имеющиеся пробелы в правовом регулировании трудовой миграции. Данный механизм должен стать предельно простым и при этом, надежным и эффективным. Только так трудовая миграция в Российской Федерации из стихийной и незаконной станет прогнозируемой, соответствующей реалиям жизни в государстве.

Организация цивилизованной миграции, то есть создание условий для повышения миграционной привлекательности Российской Федерации, с одной стороны, и противодействие незаконной миграции, с дру-

¹ См., например: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Социалистической Республики Вьетнам о временной трудовой деятельности граждан Российской Федерации в Социалистической Республике Вьетнам и граждан Социалистической Республики Вьетнам в Российской Федерации; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской народной Республики о временной трудовой деятельности граждан Российской Федерации в Китайской народной Республике и граждан Китайской народной Республики в Российской Федерации.

гой, — направлена на реализацию стратегического курса Правительства Российской Федерации в части стабилизации общей численности населения и содействия устойчивому социально-экономическому развитию страны.

Образовательная или учебная миграция означает переезд на новое место с целью получения или продолжения образования.¹ Образовательная миграция всегда носит временный характер и обусловлена сроком обучения, а также успехом в освоении образовательной программы.

Образовательная миграция традиционно относится к поощряемым видам миграции и расценивается во всем мире как эффективный инструмент решения демографических проблем и социально-экономического развития государства.

В Концепции демографической политики Российской Федерации до 2025 года² отмечается, что одним из приоритетных задач любого государства является привлечение квалифицированных специалистов, которые способствуют экономическому росту и благосостоянию принимающих государств. Уровень конкуренции среди стран за таких специалистов чрезвычайно высок. Поэтому, среди стратегических задач в сфере миграции Российская Федерация отводит важное место созданию условий и механизмов для привлечения на долгосрочной основе необходимых для экономики квалифицированных иностранных специалистов, в том числе выпускников российских образовательных организаций профессионального образования, на постоянное место жительства в Россию, молодежи из иностранных государств для обучения и стажировки в России с возможным предоставлением преимуществ в получении российского гражданства по окончании учебы.

В свою очередь Концепция долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 года еще в 2008 году указала на «необходимость увеличения доли иностранных студентов, обучающихся в России, до 5 % общего числа студентов, создание условий для подготовки в образовательных учреждениях обучающихся из государств — участников СНГ»³.

¹ Концепция... П. 5в, 5д.

² Утверждена указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351 // Информационно-правовой портал «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/191961/paragraph/1:7>.

³ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // Официальный сайт Министерства образования и науки Рос-

Надо отметить, что по формальным признакам, задачу сформулированную Концепцией долгосрочного социально-экономического развития государство выполнило. Удельный вес иностранных студентов в общей численности студентов Российской Федерации в 2016/2017 учебном году составил 6,2 %. Основными странами, обеспечивающими Российскую Федерацию учебными мигрантами, являются Казахстан, Туркменистан, Беларусь, Азербайджан, Таджикистан. Таким образом, доля граждан стран бывшего СССР составляет около 97 % от общего числа иностранных образовательных мигрантов¹. Вместе с тем, необходимо учитывать, что миграционные ресурсы государств — участников Содружества Независимых Государств, ориентированные на Российскую Федерацию, в перспективе будут уменьшаться.

В этой связи Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации как система взглядов на миграцию сформулировала предпосылки и направления государственно-правового проектирования образовательной миграции в Российской Федерации на период до 2025 года: «Слабо используется миграционный потенциал российской системы образования. Образовательная (учебная) миграция — источник квалифицированных и интегрированных в стране иностранных граждан. Законодательные ограничения для занятости во время обучения и после его завершения снижают привлекательность получения образования в России для иностранных студентов»².

Решение задачи содействия образовательной миграции и поддержки академической мобильности государство видит в последовательной реализации мероприятий, направленных на:

— создание условий для обучения в российских образовательных организациях иностранных студентов вне зависимости от гражданства и места проживания. Сегодня приходится констатировать, что российский рынок образовательных услуг ограничен. Он ориентирован, в большей степени, на русскоговорящих иностранных студентов. Студенты, не владеющие в совершенстве языком преподавания, ограничены в возможностях использования всего арсенала учебно-методической и научной литературы, необходимой для освоения основ образова-

сией Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://минобрнауки.рф/документы/4717>.

¹ Россия в цифрах 2017. Официальное издание // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_11/IssWWW.exe/Stg/d01/08-13.htm.

² См.: Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Ст. 16.

тельной программы, ввиду отсутствия, в большинстве случаев, ее переводов на национальные языки обучающихся;

— увеличение контингента студентов в образовательных организациях профессионального образования из числа иностранных граждан, преимущественно граждан государств — участников Содружества Независимых Государств;

— совершенствование условий пребывания в Российской Федерации иностранных студентов, их социально-культурной адаптации, медицинского страхования, обеспечения безопасности;

— экспорт российских образовательных услуг в страны — источники массовой миграции в Российскую Федерацию;

— предоставление иностранным студентам, обучающимся в Российской Федерации, права заниматься трудовой деятельностью в период обучения на тех же основаниях, что и российским студентам;

— предоставление возможности иностранным гражданам работать по полученной специальности в Российской Федерации непосредственно после завершения обучения в российских образовательных организациях профессионального образования;

— создание центров довузовской подготовки, изучения русского языка в образовательных организациях начального профессионального образования в странах с наиболее интенсивными миграционными потоками;

— содействие соотечественникам, в том числе их детям, проживающим за рубежом, в получении образования на территории Российской Федерации;

— разработка минимально необходимого перечня услуг по медицинскому страхованию для иностранных граждан, обучающихся в образовательных организациях Российской Федерации и др.

Часть намеченных мероприятий уже достаточно успешно реализована. Так, в целях упрощения процедуры допуска иностранных абитуриентов к испытаниям для поступления в российские вузы, Правительством Российской Федерации разработаны и утверждены Критерии и Правила включения иностранных образовательных организаций в перечень иностранных образовательных организаций, которые выдают документы об образовании и (или) квалификации, признаваемых в Российской Федерации¹.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 5 августа 2013 г. № 660 // Информационно-правовой портал «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/70429484/paragraph/1:13>.

В свою очередь в законодательные акты, регулирующие вопросы трудовой миграции на территории Российской Федерации также внесены изменения, касающиеся трудоустройства иностранных студентов. В отличие от ранее действовавшего правила, сегодня иностранные студенты имеют право работать в Российской Федерации не только в течение каникул, но и в любое другое свободное от учебы время. Единственным условием, предъявляемым законодателем является требование, чтобы работа осуществлялась в образовательных организациях, в хозяйственных обществах или в хозяйственных партнерствах, созданных бюджетными или автономными образовательными организациями высшего образования, в которых они обучаются. Кроме того, иностранные граждане, обучающиеся в Российской Федерации по очной форме обучения в профессиональных образовательных организациях или образовательных организациях высшего образования по имеющим государственную аккредитацию основным профессиональным образовательным программам, при трудоустройстве освобождены от необходимости подтверждения владения русским языком, знания истории России и основ законодательства Российской Федерации.

Дополнительным преимуществом иностранных граждан — выпускников российских вузов является отсутствие необходимости легализации документов об образовании при последующем трудоустройстве на территории Российской Федерации или приобретении гражданства Российской Федерации.

Большая часть иностранных граждан, по окончании обучения, возвращается в государство гражданской принадлежности. Но даже в этом случае очевидны положительные социальные последствия образовательной миграции: адаптированные к российской действительности и получившие адекватное представление о традициях и культуре нашей страны, такие мигранты продолжают транслировать российские ценности у себя на Родине.

С учебной миграцией тесно связано понятие академической мобильности — международного перемещения ученых и преподавателей в целях осуществления научной и преподавательской деятельности, обмена опытом, представления результатов исследований, а также в других профессиональных целях¹.

Туристическая и религиозная миграции как правило носят прогнозируемый характер, отличаются сезонной зависимостью и строго определенными направлениями.

¹ Концепция... П. 5а.

Миграция в целях воссоединения семьи имеет место в случаях заключения браков (переезд супруга к супруге), разводов (переезд ребенка к одному из родителей). Довольно часто имеют место факты переезда престарелых родителей к детям и наоборот. Вместе с тем, имеет хождение и более широкое понимание миграции в целях воссоединения семей, когда под семьей понимаются не только близкие родственники, но и дальние. Такая миграция зачастую рассматривается как один из наиболее эффективных способов решения демографических проблем и восполнения дефицита трудовых ресурсов, за счет достаточно легкой адаптации и интеграции таких мигрантов в новую жизнь.

Представляется, что деление миграции по целевому критерию представляется весьма условным. В значительном количестве случаев невозможно отделить экономические цели от образовательных или семейных. Поэтому, выделяя ту или иную причину миграции, мы имеем в виду основополагающий побудительный фактор, лежащий в основе принятия мигрантом решения о переселении.

По направлению (географический признак) миграция делится на внешнюю и внутреннюю.

Внешние миграции иначе именуются международными. Они подразделяются на группы — межконтинентальные и внутриконтинентальные. В Российской Федерации под внешней (международной) миграцией понимается перемещение людей из России в другие государства (эмиграция) и из других государств в Россию (иммиграция) с целью изменения места постоянного или временного проживания¹. Наряду с эмиграцией и иммиграцией в правовой науке рассматриваются такие подвиды внешней миграции как реэмиграция и репатриация. Реэмиграция имеет место в случае возвращения лица в страну предыдущего исхода. Репатриация представляет собой возвращение лица, оказавшегося в силу различных обстоятельств на территории других государств, в страну гражданства, постоянного проживания или происхождения. Репатриация носит регламентированный характер и осуществляется, как правило, в соответствии с международными договорами. Наиболее распространенным примером репатриации является репатриация военнопленных. В редких случаях (когда законами заинтересованного государства или государств предусмотрена репатриация) она может осуществляться и на внедоговорной основе.

Внутренняя или внутригосударственная миграция, согласно правовой доктрине, представляет собой перемещение людей в пределах

¹ Концепция... П. 5г.

государства с целью постоянного или временного изменения места жительства. Внутренняя миграция может быть добровольной или вынужденной, возвратной и безвозвратной.

Структурная типология миграции предполагает деление ее на виды в зависимости от фактора, объединяющего людей в миграционный поток. Такими объединяющими признаками могут выступать возраст (миграция населения трудоспособного возраста, молодежная миграция), пол (женская миграция, мужская миграция), национальность, специальность (миграция высококвалифицированных специалистов), семейное положение (семейная миграция) мигрантов. Говоря о делении миграции на виды в зависимости от ее структуры, мы фактически можем подразумевать неограниченное количество градаций, обусловленных научным или практическим интересом конкретного исследователя.

В последнее время широкое распространение получило деление миграции по признаку законности и способу вовлечения.

В основе критерия деления миграции на виды по степени законности лежит соблюдение мигрантом законодательства государства о правилах въезда, выезда и нахождения на территории государства. Поскольку говорить о промежуточном (пограничном) соблюдении закона не представляется возможным, то в данной классификационной группе миграцию принято делить на два типа миграции — законную (легальную) и незаконную (нелегальную).

Легальная миграция, по определению, представляет собой пересечение границы государства и последующее нахождение на его территории во исполнение установленных порядка и правил, т. е. в соответствии с законом.

Нелегальная миграция представляет собой случаи незаконного пересечения мигрантами границы, либо, законного пересечения границы с последующим нарушением правил пребывания (проживания) на территории государства вселения. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации формулирует понятие незаконной миграции как перемещение в Российскую Федерацию с нарушением законодательства Российской Федерации, касающегося въезда, пребывания (проживания) иностранных граждан на территории Российской Федерации и (или) осуществление ими трудовой деятельности¹.

К нелегальной миграции относятся случаи незаконного пересечения границы, нарушения сроков действия визы, неисполнения обязанности или нарушение сроков исполнения обязанности постановки

¹ Концепция... П. 5ж.

на регистрационные учеты, несоблюдения мигрантом заявленной цели пребывания и др. Таким образом, с точки зрения российской правовой доктрины не может признаваться незаконным мигрант, нарушивший иные, не связанные с миграционной сферой, правила поведения на территории российской Федерации.

Одновременно, исходя из законодательного определения незаконной миграции, можно сделать вывод о том, что деление на легальную и нелегальную возможно только в рамках международной миграции.

По способу вовлечения миграцию принято делить на три вида — добровольную, вынужденную и принудительную.

Добровольная миграция представляет собой перемещение людей, вследствие добровольно принятого решения покинуть место своего постоянного проживания и переехать на новое место жительства на территории другой административно-территориальной единицы.

Вынужденная миграция гораздо более разноплановое явление. 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 стихийные бедствия. Однако большая часть таких событий провоцируема самими людьми. Среди них — войны, межнациональные и религиозные конфликты и т. д. В этой связи, во все моменты существования государств были люди, вынужденные покидать родной дом и нуждающиеся в убежище.

С древнейших времен существовал обычай давать приют нуждающимся переселенцам. Еще Платон говорил, что «чужеземец, оторванный от своих соотечественников и родных, должен быть более любим людьми и богами. Посему должно принять всякую предосторожность, чтобы не причинять чужеземцам никакого зла»¹.

Прошедшие с тех времен, за более чем двадцати вековую историю, события научили человечество если не минимизировать факторы, порождающие вынужденную миграцию, то хотя бы придавать ей управляемый характер.

Большинство государств регулярно сталкивается с проявлениями вынужденной миграции. Внутренние конфликты в странах восточного региона, деятельность на их территории террористических и экстремистских организаций порождают неуправляемые волны незаконной миграции на территорию Европы. Социально-экономические процессы,

¹ Цит. по: Ионцев В.А. Введение // Вынужденная миграция: Научная серия: Международная миграция населения: Россия и современный мир. М., МАКС-пресс, 2001. Вып. 6. С. 9.

протекающие в части стран Южной Америки провоцируют аналогичные процессы на территории северных соседних стран.

Непростой с точки зрения вынужденной миграции период, начиная с конца 20-го века, переживает и Российская Федерация. С распадом Советского Союза на территорию России хлынули потоки беженцев и вынужденных переселенцев. Будучи в течение длительного времени свободной от влияния внешней миграции и строго управляя внутренними миграционными потоками, Российская Федерация оказалась просто не готовой эффективно решать проблемы вынужденной миграции. Вместе с тем, руководствуясь принципами национального единства, национальной духовности, гуманизации общества, она взяла на себя ответственность за решение правовых, материальных и финансовых проблем вынужденных мигрантов.

Впервые в государстве в один день — 19 февраля 1993 г. — Президент Российской Федерации подписал два закона, принятые Съездом народных депутатов и посвященные данной проблематике: «О вынужденных переселенцах» и «О беженцах». Следует упомянуть, что названные нормативные правовые акты были несовершенны и впоследствии претерпели существенные изменения.

Как правило, вынужденная миграция имеет целью поиск убежища. Она может быть вызвана совершением в отношении мигрирующего лица или членов его семьи насилия или преследованием в иных формах, реальной опасностью подвергнуться преследованию по признакам 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 данного лица или группы лиц, массовыми нарушениями общественного порядка. Международное право выделяет несколько групп вынужденных мигрантов: беженцы; лица, желающие получить убежище; иностранцы, получившие временный статус защиты; лица, принятые по иным соображениям гуманности; внутренне перемещенные лица. Российское законодательство, имеющее в своей основе международно-правовые нормы, делит вынужденных мигрантов на беженцев; лиц, ходатайствующих о признании их беженцами; лиц, получивших временное убежище; лиц, получивших политическое убежище; вынужденных переселенцев; лиц, ходатайствующих о признании их вынужденными переселенцами.

По-прежнему к негативным факторам, связанным с вынужденной миграцией следует относить следующие:

— 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;

— усугубляются проблемы, связанные с противодействием незаконной миграции, и сопровождающей ее экстремистской и террористической деятельности и т. д.

Особо тяжелые последствия для государства наступают в результате массовой вынужденной миграции. Именно такие случаи и вынудили международную общественность объединить усилия в решении порождающих ее проблем и устранении негативных последствий. Эта деятельность активно ведется Организацией Объединенных Наций и, работающими под ее эгидой, Агентством ООН по делам беженцев (УВКБ ООН)¹ и Международной организацией по миграции (МОМ)².

Их совместная деятельность привела к созданию довольно обширной нормативной базы в области регулирования вынужденной миграции.

К принудительному виду миграции прежде всего относится депортация. Депортация имеет государственно властный и насильственный характер и может быть как индивидуальной, так и массовой (депортация народа).

Следует еще раз подчеркнуть, что миграция представляет собой сложное явление общественной жизни и деление ее на виды является условным. Как правило, каждый миграционный процесс может быть охарактеризован с применением различных критериев. Вместе с тем

¹ Агентство ООН по делам беженцев возникло после Второй мировой войны для помощи европейцам, перемещенным в результате этого конфликта. Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев было образовано 14 декабря 1950 года и получило мандат на три года; по завершении своей миссии оно должно было быть расформировано. На следующий год 28 июля 1951 года была принята Конвенция ООН, касающаяся статуса беженцев, которая создала правовую основу для помощи беженцам, и принят Устав УВКБ ООН, определивший дальнейшую работу Агентства.

² Международная организация по миграции была специально создана в 1951 году для управления значительными потоками миграции, возникшими после Второй мировой войны.

для всех миграционных процессов свойственно прохождение трех последовательных этапов (стадий).

На первой стадии формируется миграционная мобильность определенного индивида, либо группы индивидов. Миграционная мобильность означает готовность, способность изменить место постоянного проживания. Интенсивность миграционной мобильности населения зависит от демографических, этнических, генетических и социально-экономических характеристик. Сравнительный анализ миграционной мобильности различных социальных групп позволяет констатировать, что большей подвижностью обладают люди трудоспособного возраста по сравнению с детьми и пенсионерами; одинокие люди по сравнению с состоящими в браке; мужчины по сравнению с женщинами.

На второй стадии собственно совершаются сами переселения (перемещения) с одной территории на другую.

Третья стадия представляет собой процесс адаптации мигранта к новым условиям жизни и его интеграции в новый социум. В практике регулирования миграции в различных странах сложились два способа интеграции иммигрантов — ассимиляция и взаимное сосуществование культур¹.

Миграционные процессы на территории различных государств протекают не одинаково, что обусловлено многообразием влияющих на них социально-экономических, политических, демографических и иных факторов.

1.2. Сущность и факторы миграции людей

Миграционные процессы представляют собой комплексное явление социальной жизни, выходящее далеко за пределы отдельно взятого государства. Будучи обусловленной глобальными экономическими и социально-политическими процессами, миграция является подвижным, претерпевающим постоянные изменения явлением.

До конца 90-х годов двадцатого века миграция на территории СССР носила сугубо планируемый и управляемый характер. Особым явлением советского периода стала депортация целых народов. На сегодняшний день миграция характеризуется не только большей активностью, но и большим влиянием на социально-экономическую ситуацию в государстве. Зачастую она обуславливает изменения в политической сфере государства.

¹ Рыбаковский Л. Л. Практическая демография. М.: ЦСП, 2005.

Многочисленные социометрические исследования миграционных процессов показывают, что наибольшее влияние на обстановку в государстве традиционно оказывают такие виды миграции как трудовая и вынужденная. Естественно, наиболее тяжелые последствия для экономики страны связываются с незаконной миграцией.

Мировые тенденции таковы, что большинство государств сегодня придерживаются неоднозначной миграционной политики. С одной стороны, пропагандируя открытость для мигрантов, с другой стороны принимая конкретные меры по ужесточению миграционного режима. В России, в условиях демографической нестабильности и общемирового кризиса экономики, по мнению исследователей, также существует реальная угроза со стороны нелегальных мигрантов. Обеспечение миграционной безопасности, на сегодняшний день, является одним из важнейших направлений развития Российской Федерации, что находит свое отражение в мнениях и предложениях, высказываемых представителями власти на самом высоком уровне. Вместе с тем, следует отметить, что полный отказ от миграции, в том числе трудовой, к которому призывает ряд общественных деятелей, совершенно невозможен в условиях глобализации социально-экономических процессов и сложившейся демографической ситуации в России. Пристальное внимание к вопросам миграции со стороны как федеральных, так и региональных властей, обусловлено скорее недостаточным контролем за происходящими миграционными процессами, что до сих пор не позволяет рассматривать миграцию в Российской Федерации как управляемую, направленную на защиту экономики государства и его граждан.

При этом следует четко понимать, что возможности «управления миграцией «сверху» весьма ограничены, поскольку существуют объективные факторы, влияние которых можно учитывать и прогнозировать, но которым едва ли можно противодействовать»¹.

Так, например, сегодня активно внедряется в межгосударственные отношения практика безвизового режима посещения гражданами территорий других стран. Что неизбежно ведет к увеличению количества мигрантов. С одной стороны, безвизовый режим способствует еще большему упрочению межгосударственных связей, развитию национальных экономик и культурному обмену. С другой стороны, еще более актуальной становится проблема исполнения законодательства государства-посещения. В условиях визовой миграции госу-

¹ Права человека: итоги века, тенденции, перспективы / под. ред. Е. А. Лукашевой. М., 2002. С. 100.

дарство имеет возможность планировать ее потоки и управлять ими. При безвизовом режиме миграционная ситуация усложняется, что можно наблюдать на примере стран СНГ и стран участников Шенгенского соглашения.

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

На территории Российской Федерации последние годы наблюдается общее улучшение криминогенной обстановки, связанной с мигрантами, что очевидно связано не столько с эффективной государственной политикой в данной сфере, сколько с общим снижением количества мигрантов, в первую очередь трудовых.

Вместе с тем, следует отметить, что официальная статистика не в полной мере отражает криминогенную ситуацию в сфере миграции, поскольку преступность иностранных граждан относится к высоколатентным. Она фиксируется в качестве преступности именно иностранных граждан только в случае раскрытия преступлений и обнаружении виновных лиц.

Незаконная миграция связана с такими видами преступной деятельности, как наркотрафик, незаконный оборот оружия, торговля людьми, незаконная трансплантация человеческих органов, контрабанда, сексуальная эксплуатация, порнография, нарушения в сфере экономической деятельности, налоговой политики и т. д. Входящие в преступные сообщества незаконные мигранты нередко связаны с зарубежными экстремистскими и религиозными организациями¹.

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

К мерам, позволяющим снизить негативное влияние незаконной миграции и сопровождающих ее криминогенных явлений можно отнести:

¹ Соколов С. В., Ванян А. Б. О состоянии и некоторых проблемах борьбы МВД государств-участников СНГ с незаконной миграцией // Миграция в России: социальные и правовые аспекты проблемы. Сборник научных статей. — Ростов н/Д, 2004. С. 46–48.

— исключение возможных проявлений сепаратизма в деятельности правоохранительных органов при реализации миграционного законодательства;

— систематичное и инициативное проведение проверочных мероприятий в сфере миграции с использованием возможностей всех субъектов реализации государственной миграционной политики;

— организация целенаправленной работы с российскими гражданами, поскольку массовость незаконной миграции обусловлена в значительной степени пренебрежительным отношением к нормам права, соотечественников, выступающих в роли приглашающей стороны, либо работодателя. Рост правосознания соотечественников, в данном случае, может быть спровоцирован введением преференций (в том числе фискальных) для лиц, полностью соблюдающих требования законодательства при работе с мигрантами;

— широкое информирование граждан о деятельности Главного управления по вопросам миграции МВД России¹ и подчиненных ему подразделений и изменениях в миграционном законодательстве. Общеизвестно, что одной из распространенных причин нарушения существующих социально-правовых норм, является низкая информированность о их содержании. Крайне малый объем предварительной правовой информации, предлагаемой для въезжающих иностранных граждан, не позволяет им соблюдать все нормы динамично меняющегося российского иммиграционного законодательства;

— проведение согласованной миграционной политики сопредельных государств, в том числе государств-участников СНГ (учитывая значительные объемы миграции в Россию иностранных граждан именно из данных стран), направленной на предупреждение незаконной миграции и углубление сотрудничества в вопросах упорядочения и регулирования процессов трудовой миграции.

¹ Далее по тексту — ГУВМ МВД России.

ГЛАВА 2

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ОБЕСПЕЧЕНИЮ МИГРАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Стратегические и концептуальные приоритеты обеспечения миграционной безопасности Российской Федерации.

2.2. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации — предварительные результаты и проблемы реализации.

2.1. Стратегические и концептуальные приоритеты обеспечения миграционной безопасности Российской Федерации

На протяжении всей истории существования человечества вопрос взаимоотношений с «иноплеменниками» сохранял свою актуальность. В ранней древности было характерно отношение к чужеземцу как к врагу¹. Преследованию подвергался любой пришлый человек. Предпосылки формирования терпимого отношения к иноплеменникам зарождаются в античных государствах, делавших ставку не только на военное, но и на экономическое завоевание соседних территорий посредством торговли. В средние века «путешествующие вельможи» и купцы вообще перестают удивлять коренное население большинства европейских стран. Все они защищены «правом народов». На протяжении новой и новейшей истории человечества происходит постепенное стирание границ между государствами, упрощение процедуры миграции населения. Вместе с тем, по сей день не утратили свою актуальность вопросы:

— а нужны ли мигранты?

— с помощью каких механизмов возможно обеспечить селективность миграции?

— как сохранить национальную самобытность в условиях массовой миграции?

— как заставить работать миграцию на государство и общество, а не во вред им?

Регулирование миграционных процессов в целях своевременного восполнения демографического и трудового дефицита, при сохранении и укреплении безопасности — по-прежнему важнейшая задача каждого государства.

¹ См.: Иванов Н. Характеристика международных отношений и международного права в историческом развитии. Казань, 1874. С. 64–66, 72–73.

В рамках реализации Стратегии национальной безопасности и положений Концепции общественной безопасности Российской Федерации очень многое уже сделано.

Сегодня нет необходимости полемизировать о том, что в целом миграционная политика должна строиться в соответствии с национальными интересами государства. Востребованность миграции обусловлена ее значимостью для социально-экономического развития страны. В тоже время, значительное влияние на государственность оказывают культурные, этнические и политические аспекты миграции. В силу этого миграция становится одним из элементов национальной безопасности. В зависимости от степени актуальности и остроты данного явления общественной жизни в конкретные исторические периоды она может по-разному рассматриваться в ряду приоритетов обеспечения национальной безопасности. В этом смысле анализ миграционной безопасности как института, регулирующего миграционные процессы в соответствии с задачами обеспечения национальной безопасности, сформулированными в доктрине национальной безопасности страны, представляется сегодня весьма значимым.

Официально признанная система стратегических приоритетов, целей и мер в области внутренней и внешней политики, определяющих состояние национальной безопасности и уровень устойчивого развития России на долгосрочную перспективу получила нормативное закрепление в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации¹.

Важное значение названного правового акта состоит в раскрытии института национальной безопасности применительно к Российской Федерации. Так, под национальной безопасностью понимается состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации.

Следует отметить, что национальная безопасность, согласно Стратегии, включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации. К таковым относятся: государственная, обще-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Информационно-правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/.

ственная, информационная, экологическая, экономическая, транспортная, энергетическая безопасность, а также безопасность личности. На законодательном уровне такой вид безопасности как миграционная закреплена не получил. Вместе с тем ряд стратегических национальных интересов Российской Федерации и угрожающих им факторов имеют непосредственное отношение к миграционным процессам.

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

Обозначая национальные интересы государства в сфере повышения качества жизни российских граждан, Стратегия прямо указывает на наличие угроз качеству жизни со стороны мигрантов. В ней отмечается ряд факторов, коррелирующих с миграционными процессами. Среди них неблагоприятная динамика развития экономики, усиление дифференциации населения по уровню доходов, снижение качества оказываемых населению услуг.

К одним из главных стратегических угроз национальной безопасности в области экономики относится незаконная миграция и связанное с ней снижение устойчивости национальной системы расселения. При этом, стабилизация экономики, как это видится законодателю, может быть достигнута за счет обеспечения баланса интересов коренного населения и трудовых мигрантов, в том числе иностранных граждан, с учетом их этнических, языковых, культурных и конфессиональных различий, обоснованного территориального распределения трудовых мигрантов исходя из потребностей регионов в трудовых ресурсах. Для надлежащей организации данной работы необходимо усовершенствование механизма миграционного учета.

Стратегическими целями обеспечения национальной безопасности в области науки, технологий и образования, непосредственно затрагивающими вопросы реализации государственной миграционной политики, являются активное развитие международных связей в области науки и образования, наращивание экспорта качественных образовательных услуг. Основным вектором таких услуг пока являются

государства — участники Содружества Независимых Государств. Вместе с тем, как отмечалось выше их потенциал не достаточен для решения стратегических задач Российской Федерации в этой сфере. Необходимо повышение привлекательности образования на русском языке на общемировом рынке образовательных услуг.

Не свободны от влияния миграции и национальные интересы Российской Федерации в области здравоохранения. К сожалению, мигранты часто бывают инфицированы опасными болезнями. Достаточно распространена миграция в Россию из эпидемиологически неблагополучных регионов, а также миграция в целях получения экстренной медицинской помощи.

Важную роль в укреплении национальной безопасности в области культуры имеет проведение государственной политики по реализации функции русского языка как государственного языка Российской Федерации и средства обеспечения государственной целостности страны и межнационального общения народов Российской Федерации. Уровень безопасности в стране также напрямую зависит от качества интеграционных процессов на постсоветском пространстве и удовлетворения языковых и культурных потребностей соотечественников за рубежом.

Таким образом, можно отметить, что Стратегия хотя отдельно и не выделяет миграционную безопасность в качестве самостоятельного института, тем не менее, в каждом подвиде национальной безопасности видит связанные с миграцией угрозы. Одновременно, в рамках абсолютного большинства стратегических национальных приоритетов Российской Федерации, намечены механизмы, позволяющие использовать положительный потенциал миграции и нивелировать отрицательные ее последствия в целях удовлетворения социально-экономических и политических потребностей российского общества.

В контексте сказанного, миграцию можно рассматривать как необходимое условие обеспечения национальной безопасности и одновременно как фактор ее угрозы. Стабильная, плановая, организованная миграция (в том числе трудовая) способствует устойчивому социально-экономическому развитию страны, что является ее стратегическим национальным интересом. Вместе с тем, незаконная миграция, граничащая подчас с криминалом, создает прямую или косвенную возможность нанесения ущерба конституционным правам, свободам, достойному качеству и уровню жизни граждан, устойчивому развитию Российской Федерации, то есть является угрозой национальной безопасности.

Сказанное позволяет говорить о возможности выделения миграционной безопасности в самостоятельный вид национальной безопасности.

Основные положения Стратегии национальной безопасности Российской Федерации получили конкретизацию в Концепции общественной безопасности в Российской Федерации¹. Дублируя положения Стратегии об угрозах общественной безопасности, связанных с миграцией, в качестве самостоятельных угроз общественной безопасности Концепция выделяет, незаконную миграцию в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе из стран со сложной общественно-политической, экономической и санитарно-эпидемиологической обстановкой. При этом, отмечается, что незаконное пребывание в Российской Федерации иностранных граждан и осуществление ими трудовой деятельности на территории страны зачастую ухудшают социальную обстановку в местах их пребывания, создают условия для формирования террористических организаций, политического и религиозного экстремизма, национализма. Неблагоприятные тенденции наблюдаются и во внутренней миграции, основным вектором которой остаётся переселение мигрантов с востока страны в центр, в результате чего не только усиливается дисбаланс в распределении населения по территории Российской Федерации, но и растёт социальная напряжённость в обществе, способствующая возникновению ксенофобии, национальной, расовой и религиозной розни, а также увеличивается количество этнических организованных преступных групп.

В этой связи помимо общих задач обеспечения общественной безопасности в Концепции предусмотрены мероприятия по принятию и сопровождению комплексных целевых программ (в том числе федеральных, региональных, муниципальных и отраслевых) по профилактике правонарушений, социальных и межнациональных конфликтов. Целью таких программ является пресечение социальных и межнациональных конфликтов, незаконной миграции, деятельности, направленной на разжигание расовой, национальной и религиозной розни, ненависти либо вражды. Ключевая роль в обеспечении миграционного аспекта общественной безопасности отводится Концепцией совершенствованию межведомственного взаимодействия, в том числе обмена информацией на внутригосударственном уровне, а также взаимодей-

¹ Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом Российской Федерации 14 ноября 2013 г. № Пр-2685). // Официальный сайт Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/19653>.

ствия с компетентными органами иностранных государств по вопросам противодействия незаконной миграции. Особым направлением совершенствования взаимодействия сил обеспечения общественной безопасности должно стать вовлечение в работу по профилактике правонарушений на почве социальной, расовой, национальной или религиозной розни общественных объединений и национальных диаспор.

Также как и Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, Концепция общественной безопасности Российской Федерации, лишь в общем виде затрагивает вопросы миграционной безопасности.

Концептуально-правовое оформление национальных интересов Российской Федерации в сфере миграции осуществлено декларированием целей и задач программными документами, определяющими стратегию государственно-правового регулирования миграционных процессов, которые являются конкретизацией и развитием принципов и норм государственной Стратегии национальной безопасности.

Концепция государственно-правового регулирования миграционной безопасности как система взглядов на миграцию позволила сформулировать основы государственного и правового проектирования миграционных процессов, которые играют роль целевых индикаторов при формировании норм и институтов миграционной безопасности. В настоящее время к таким программным документам можно отнести Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года¹.

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

Основное содержание Концепции базируется на Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законах, федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации. Учитывая сферу регулирования, в основу Концепции были положены Концепция государственной национальной политики Российской Федерации, Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации и другие документы стратегического планирования. Она строго соответствует общепризнанным принципам и нормам международного права и учитывает

¹ Далее по тексту — Концепция.

обязательства Российской Федерации, закрепленные в международных соглашениях в сфере миграции.

Разработчики Концепции проанализировали накопленный мировым сообществом опыт в сфере управления миграционными процессами и учли его при формулировании ее основных положений.

Так, в Концепции отмечается, что миграционные процессы играют значимую роль в социально-экономическом и демографическом развитии Российской Федерации. За последние два десятилетия миграционный прирост в значительной степени компенсировал более половины естественной убыли населения. Согласно расчету Федеральной службы государственной статистики о перспективной численности населения до 2030 года (высокий и средний варианты), учитывающему результаты Всероссийской переписи населения и динамику демографических процессов последних лет, численность населения страны на начало 2025 года составит 142,8–145,6 миллиона человек. Переселение мигрантов на постоянное место жительства в Российскую Федерацию становится одним из источников увеличения численности населения страны в целом и ее регионов, а привлечение иностранных работников по приоритетным профессионально-квалификационным группам в соответствии с потребностями российской экономики является необходимостью для ее дальнейшего поступательного развития¹.

В концепции отмечается, что одним из приоритетных задач любого государства является привлечение высококвалифицированных специалистов, которые способствуют экономическому росту и благосостоянию принимающих государств. Уровень конкуренции среди стран за таких специалистов чрезвычайно высок. Поэтому, среди стратегических задач в сфере миграции Российская Федерация отводит важное место созданию условий и механизмов для привлечения на долгосрочной основе необходимых для экономики высококвалифицированных и квалифицированных специалистов разных профессий, а также предпринимателей и инвесторов.

В настоящее время, отмечается в Концепции, миграционная привлекательность Российской Федерации по сравнению с другими странами, принимающими мигрантов, невысока и распространяется преимущественно на граждан государств — участников Содружества Независимых Государств. Продолжается эмиграционный отток из страны. Мигранты новых поколений, прибывающие в Российскую Федерацию из государств — участников Содружества Независимых Госу-

¹ Концепция... П. 6.

дарств, по сравнению с их предшественниками обладают более низким уровнем образования, знания русского языка и профессионально-квалификационной подготовки¹.

Прогрессивным является обращение создателей Концепции к проблемам внутренней миграции. На законодательном уровне отмечается, что с точки зрения распределения человеческих ресурсов по территории страны наблюдается дисбаланс, который ввиду низкой территориальной мобильности населения не удастся преодолеть. Причины низкой внутренней миграции в Российской Федерации обусловлены, в первую очередь, причинами экономического характера. Среди них экспертами традиционно отмечается большие расходы на переселение, неразвитая логистика, несоответствие стоимости рынка жилья доходам населения. Основными центрами притяжения для внутренних мигрантов остаются Центральная Россия и Московский регион.

В этой связи, основной упор в восполнении естественной убыли населения в Российской Федерации на ближайшие годы делается на программы, способствующие возвращению соотечественников и приданию краткосрочной (стихийной) миграции долгосрочного характера. Действующее миграционное законодательство Российской Федерации в большей степени ориентировано на привлечение временных иностранных работников и содержит недостаточно мер, способствующих их переезду на постоянное место жительства, адаптации и интеграции, что не в полной мере соответствует текущим и будущим потребностям экономического, социального и демографического развития, интересам работодателей и российского общества в целом.

Проблемы управления миграционными процессами проявляются и в наличии большого числа незаконных мигрантов. Ежегодно в России от 3 до 5 миллионов иностранных граждан осуществляют трудовую деятельность без официального разрешения². Нелегальная трудовая миграция, порождает ксенофобию со стороны определенной части населения Российской Федерации.

До принятия Концепции, обозначившей конкретные задачи миграционной политики, Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, являлась единственным программным документом, ориентированным на квалифицированную миграцию и позволяющим решать задачи на долгосрочную перспективу.

¹ Концепция... П. 9.

² Там же. П. 12.

Среди основных проблем правоприменения в миграционной сфере к моменту принятия Концепции отмечались:

— сложности в получении разрешения на временное проживание и вида на жительство;

— несовершенство контрактной системы привлечения иностранных трудовых мигрантов;

— отсутствие действенных механизмов набора иностранных работников, дифференцированных в соответствии с профессионально-квалификационными запросами российских работодателей;

— неразвитость каникулярной и сезонной трудовой миграции;

— неэффективность системы квотирования привлечения иностранных работников на рабочие места в соответствии с заявленной потребностью работодателей;

— отсутствие условий для адаптации и интеграции мигрантов, защиты их прав и свобод, обеспечения социальной защищенности;

— нерешенность проблем жилищного обустройства вынужденных переселенцев;

— несовершенство процедуры предоставления статуса беженца и временного убежища по гуманитарным обстоятельствам;

— неразвитость образовательной (учебной) миграции, являющейся источником квалифицированных и интегрированных в стране иностранных граждан.

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

Ставя задачу привлечения в страну мигрантов для восполнения населения, рабочей силы и развития инновационного потенциала, следует учитывать, что миграционные ресурсы государств — участников Содружества Независимых Государств, ориентированные на Российскую Федерацию, в перспективе будут уменьшаться¹.

¹ Концепция... Пп. 19–20.

2.2. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации — предварительные результаты и проблемы реализации

На протяжении последних десятилетий Российская Федерация ведет активную работу по приданию миграционной политике целенаправленного характера.

В результате анализа социально-экономических и политико-правовых процессов, происходящих в государстве и прогнозирования их развития на долгосрочную перспективу под влиянием общемировых тенденций в Концепции на законодательном уровне были закреплены цели государственной миграционной политики Российской Федерации. Среди них:

- обеспечение национальной безопасности Российской Федерации;
- создание условий максимальной защищенности, комфортности и благополучия населения Российской Федерации;
- стабилизация и увеличение численности постоянного населения Российской Федерации;
- содействие обеспечению потребности экономики Российской Федерации в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей¹.

При достижении целей государственной миграционной политики должны строго соблюдаться ее принципы.

Рассмотрим эти принципы, как основополагающие начала деятельности государственных и муниципальных органов в миграционной сфере.

В качестве первого в Концепции сформулирован принцип обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Этот принцип означает, что все субъекты миграционной политики осуществляют свою деятельность на основе соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина.

При этом меры, ограничивающие права, свободы и законные интересы граждан, а также права и законные интересы общественных объединений, организаций и должностных лиц могут применяться только если это необходимо для обеспечения национальной или общественной безопасности, по основаниям и в порядке, которые предусмотрены федеральным законодательством.

Второй принцип — недопустимость любых форм дискриминации. В статье 19 Конституции Российской Федерации государство га-

¹ Концепция... П. 21.

рантирует равенство прав и свобод человека и гражданина. Данная норма применительно к миграционной политике государства означает, что она направлена на защиту прав, свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Третий принцип — соблюдение норм национального и международного права. Данный принцип означает, что цели и механизмы реализации государственной миграционной политики должны строго соответствовать общепризнанным нормам международного права, Конституции Российской Федерации, другим законам и нормативным правовым актам, не противоречащим Конституции. И решения, принимаемые субъектами миграционной политики при осуществлении правоохранительной и правоприменительной деятельности, должны соответствовать духу и букве закона.

Четвертый принцип — гармонизации интересов личности, общества и государства предполагает создание условий для максимально полного согласования интересов личности, общества и государства в ходе реализации миграционной политики. Действительно, интересы общества и государства не только не во всем совпадают, но и бывают диаметрально противоположными. Общество подчас предъявляет завышенные требования к государству. В свою очередь, государство не всегда успешно справляется с обязанностью выражать и защищать интересы общества. Это может привести в тяжелых случаях к конфронтации между обществом и государством, что влечет за собой ослабление национальной безопасности. Примеры таких ситуаций можно наблюдать, когда государство неумело защищает национальный рынок труда, создавая предпосылки для безработицы среди собственных граждан.

Принцип взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, развития институтов социального партнерства и гражданского общества предполагает взаимную ответственность органов государственной власти и местного самоуправления за состояние миграционной безопасности на территории ведения. Важным положением принципа является то, что именно общественное мнение является одним из основных критериев официальной оценки деятельности органов власти в миграционной сфере.

При органах государственной власти должны образовываться общественные советы, целью которых является согласование общественно

значимых интересов граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций, для решения наиболее важных вопросов миграции путем:

- 1) привлечения граждан и общественных объединений к реализации государственной политики в сфере миграции;
- 2) участия в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив общественных объединений и граждан по наиболее актуальным вопросам миграции;
- 3) проведения общественной экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам миграции;
- 4) обсуждения вопросов, касающихся миграционной политики государства, в средствах массовой информации;
- 5) осуществления общественного контроля за деятельностью субъектов миграционной политики.

Принцип открытости и доступности информации о миграционных процессах и принимаемых решениях в области реализации государственной миграционной политики Российской Федерации по существу является новым, отвечающим потребностям современного общества.

Он означает, что информация о миграционных явлениях Российской Федерации является открытой для общества в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации, а также не нарушает прав граждан, общественных объединений и организаций.

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

Субъекты государственной миграционной политики обязаны регулярно информировать государственные и муниципальные органы, граждан о своей деятельности через средства массовой информации, информационно-телекоммуникационную сеть Интернет, а также путем отчетов должностных лиц перед законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, представительными органами муниципальных образований и перед гражданами. Информирование осуществляется по офи-

циальным запросам редакций средств массовой информации, а также путем проведения пресс-конференций, рассылки справочных статистических материалов и в иных формах.

По вопросам миграции могут учреждаться специализированные средства массовой информации.

К принципам государственной миграционной политики Российской Федерации Концепция также относит принципы научной обоснованности принимаемых решений; защиты национального рынка труда и учета особенностей регионального развития; дифференцированного подхода к регулированию миграционных потоков в зависимости от целей и сроков пребывания, социально-демографических и профессионально-квалификационных характеристик мигрантов.

К задачам государственной миграционной политики следует отнести:

а) создание предпосылок для переселения в Российскую Федерацию на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом, эмигрантов и отдельных категорий иностранных граждан;

б) разработку дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы;

в) содействие развитию внутренней миграции;

г) содействие образовательной миграции и поддержка академической мобильности;

д) выполнение гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов;

е) содействие адаптации и интеграции мигрантов, формированию конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом;

ж) противодействие незаконной миграции¹.

Названные задачи предопределили основные направления и функции государственной миграционной политики Российской Федерации:

а) в области создания для соотечественников, проживающих за рубежом, эмигрантов и отдельных категорий иностранных граждан условий и стимулов для переселения в Российскую Федерацию на постоянное место жительства:

— оказание помощи квалифицированным специалистам, а также иным иностранным работникам, востребованным на отечественном рынке труда в переселении на постоянное место жительства в Российской Федерации;

¹ Концепция... П. 23.

— создание и реализация эффективных механизмов переселения в Российскую Федерацию иностранных граждан в целях воссоединения семей;

— внедрение упрощенного порядка получения гражданства Российской Федерации лицами, имеющими вид на жительство и являющимися предпринимателями, инвесторами, квалифицированными специалистами и членами их семей, а также выпускниками российских образовательных организаций профессионального образования;

— создание условий для миграции в Российскую Федерацию молодежи, имеющей особо востребованные на российском рынке труда профессии и специальности;

— усовершенствование Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, придание ей постоянно действующего характера;

— усовершенствование механизмов получения разрешения на временное проживание и вида на жительство;

— формирование балльно-рейтинговой системы отбора мигрантов для получения ими вида на жительство;

— создание инвестиционно- и коммерчески привлекательного имиджа для миграции в Российскую Федерацию предпринимателей и инвесторов;

— оказание помощи соотечественникам, проживающим за рубежом, и эмигрантам в добровольном переселении в Российскую Федерацию;

б) в области разработки дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы, востребованной российской экономикой:

— модернизация системы документирования трудовой деятельности;

— создание дифференцированных программ привлечения в страну высококвалифицированных специалистов, а также квалифицированных работников по профессиям, дефицитным и востребованным на российском рынке труда; программ организованного привлечения иностранных работников; программ сезонной миграции работников и каникулярной трудовой миграции иностранных студентов, предусматривающих использование различных механизмов отбора, условий въезда, пребывания и осуществления трудовой деятельности;

— формирование механизмов стимулирования иностранных работников, востребованных на российском рынке труда, к заключению

- длительных трудовых договоров и получению статуса постоянно проживающих в Российской Федерации;
- упрощение механизма деловой миграции;
 - создание механизмов осуществления трудовой деятельности и обучения членов семей иностранных работников, заключивших долгосрочные трудовые контракты;
 - создание механизма привлечения иностранных работников на рабочие места, которые невозможно заместить российскими работниками;
 - совершенствование системы патентования;
 - модернизация механизмов оценки потребности в иностранной рабочей силе с учетом перспектив развития экономики и национального рынка труда;
 - упрощение порядка въезда, выезда и пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан, участвующих в инвестиционной и предпринимательской деятельности, а также иностранных граждан, являющихся работниками аккредитованных в установленном порядке на территории Российской Федерации представительств иностранных юридических лиц, зарегистрированных в Российской Федерации в установленном законодательством Российской Федерации порядке;
 - создание центров содействия иммиграции в Российскую Федерацию и медицинского освидетельствования иммигрантов, в том числе за рубежом;
 - создание инфраструктуры в сфере трудовой миграции на основе государственно-частного партнерства;
- в) в области содействия развитию внутренней миграции граждан Российской Федерации:
- стимулирование образовательной (учебной) миграции российских граждан по профессиям, востребованным на рынке труда;
 - снятие административных барьеров, препятствующих изменению места пребывания или жительства;
 - осведомление населения о возможностях трудоустройства при переезде в другую местность;
 - содействие местной внутренней миграции между региональными центрами, малыми городами и сельскими поселениями;
 - упрощение доступа граждан к социальным, медицинским и иным видам услуг по месту фактического проживания;
 - создание условий для проживания внутренних трудовых и учебных мигрантов на основе государственно-частного партнерства;

- поддержка регионов и территорий, проводящих активные меры по привлечению внутренних мигрантов;
- развитие инфраструктуры доступного арендного жилья;
- развитие разных форм временной пространственной мобильности с целью осуществления трудовой деятельности (вахтового метода ведения работ, гибких форм занятости и гибкого графика работы);
- совершенствование федерального и региональных банков вакансий, региональных и межрегиональных систем обмена информацией о возможностях трудоустройства с целью повышения информированности граждан о возможностях и условиях трудоустройства;
- создание фондов стимулирования переселения граждан на работу в другие регионы, в том числе регионы Дальнего Востока;
- принятие мер по повышению инвестиционной привлекательности регионов Дальнего Востока, Сибири, приграничных и стратегически важных территорий с целью создания необходимой для переселения социальной и транспортной инфраструктуры, а также снижение транспортной оторванности от регионов Центральной России;
- совершенствование транспортной инфраструктуры страны;
- г) в области содействия образовательной (учебной) миграции в Российскую Федерацию и поддержки академической мобильности:
 - упрощение механизмов обучения в российских образовательных организациях на разных уровнях подготовки российских и иностранных студентов вне зависимости от гражданства и места проживания;
 - совершенствование условий нахождения в Российской Федерации иностранных студентов, их социально-культурной адаптации, медицинского страхования, обеспечения безопасности;
 - содействие мобильности специалистов-работников образовательных организаций и научных организаций;
 - содействие образовательным учреждениям и научным организациям в реализации программ международной академической мобильности и в привлечении зарубежных ученых на основе долгосрочных трудовых контрактов;
 - предоставление возможности иностранным гражданам работать по полученной специальности в Российской Федерации непосредственно после завершения обучения в российских образовательных организациях высшего и среднего профессионального образования;
 - реализация российских образовательных услуг в странах — донорах миграции в Российскую Федерацию;
 - упрощение механизмов въезда и пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан с целью преподавательской,

исследовательской и экспертно-аналитической работы в образовательных и научных организациях, в том числе для участия в конференциях и семинарах;

— предоставление иностранным студентам, обучающимся в Российской Федерации, права заниматься трудовой деятельностью в период обучения на тех же основаниях, что и российским студентам;

— создание центров довузовской подготовки, изучения русского языка в образовательных организациях начального профессионального образования в странах с наиболее интенсивными миграционными потоками;

— упрощение порядка получения иностранными гражданами, въехавшими на территорию Российской Федерации с целью преподавательской, исследовательской и экспертно-аналитической работы в образовательных учреждениях и научных организациях, и членами их семей статуса постоянно проживающих в Российской Федерации;

— упрощение въезда членов семей иностранных граждан, прибывших с целью преподавательской, исследовательской и экспертно-аналитической работы в образовательных учреждениях и научных организациях, и снятие ограничений для осуществления ими трудовой деятельности и обучения;

— формирование системы грантов для граждан Российской Федерации, получивших профессиональное образование за рубежом, с целью содействия их возвращению;

— оказание помощи соотечественникам и их детям, проживающим за рубежом, в получении образования на территории Российской Федерации;

— увеличение количества студентов в образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования из числа иностранных граждан, преимущественно граждан государств — участников СНГ;

д) в области выполнения гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов:

— выполнение государственных обязательств по жилищному обустройству лиц, имеющих статус вынужденных переселенцев;

— модернизация системы предоставления убежища;

— создание региональных и межрегиональных систем обмена информацией по работе с вынужденными мигрантами;

— создание благоприятных условий для социально-экономической и социокультурной адаптации вынужденных мигрантов, реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина;

— оказание помощи в добровольном возвращении беженцев, лиц, получивших убежище, и претендентов на получение соответствующего статуса в государства их прежнего проживания, а также переселению в третьи страны;

— предоставление вынужденным мигрантам полной и объективной информации о ситуации в странах и регионах их прежнего проживания, о безопасности при добровольном возвращении в места прежнего проживания;

— совершенствование инфраструктуры для размещения вынужденных мигрантов;

— формирование программ социальной поддержки вынужденных мигрантов;

е) в области содействия адаптации и интеграции мигрантов, формированию конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом:

— содействие развитию культуры межнациональных и межрелигиозных отношений;

— создание условий для адаптации и интеграции мигрантов, включая их обучение русскому языку, правовое просвещение, информирование о культурных традициях и нормах поведения с использованием потенциала средств массовой информации и возможностей культурно-адаптационных центров в странах происхождения мигрантов;

— обеспечение доступа иностранных граждан и членов их семей к социальным, медицинским и образовательным услугам в зависимости от их правового статуса;

— противодействие социальной изоляции мигрантов, пространственной сегрегации и формированию этнических анклавов;

— разработка, внедрение и реализация программ адаптации и интеграции мигрантов и членов их семей в Российской Федерации на основе взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и бизнес-структур;

— создание инфраструктуры, обеспечивающей содействие адаптации и интеграции, включая центры информационной и правовой поддержки мигрантов, курсы изучения языка, истории и культуры Российской Федерации, а также создание специализированного канала и циклов телепередач, ориентированных на социокультурную и языковую адаптацию мигрантов;

— пропаганда русского языка и русской культуры за рубежом;

— совершенствование взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с общественными объединениями, содействующими адаптации и интеграции мигрантов;

— создание механизмов конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом;

— формирование у мигрантов и принимающего сообщества навыков межкультурного общения, противодействия ксенофобии, национальной и расовой нетерпимости;

ж) в области противодействия незаконной миграции:

— модернизация правовой базы противодействия незаконной миграции;

— совершенствование института ответственности за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации;

— модернизация системы государственного контроля въезда и пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации;

— повышение защищенности паспортно-визовых и иных документов, позволяющих идентифицировать личность в целях противодействия организации каналов незаконной миграции;

— создание инфраструктуры для осуществления процедуры реадмиссии и обеспечение органами государственной власти субъектов Российской Федерации функционирования специальных учреждений для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению или депортации;

— совершенствование межведомственного взаимодействия, в том числе обмена информацией на внутригосударственном уровне, а также с компетентными органами иностранных государств по вопросам противодействия незаконной миграции;

— разработка и внедрение программ противодействия незаконной миграции, реализация совместных межгосударственных оперативно-профилактических мероприятий;

— создание и совершенствование системы иммиграционного контроля путем закрепления данного понятия в системе нормативных правовых актов Российской Федерации, определения компетентных органов и перечня соответствующих полномочий;

— активизация информационной и разъяснительной работы с гражданами, работодателями в целях предупреждения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации¹.

¹ Концепция... П. 24.

Учитывая то обстоятельство, что современные миграционные процессы Российской Федерации в основном носят трансграничный характер, важная роль в их обеспечении отводится международному сотрудничеству. Расширение взаимодействия с международными организациями в сфере миграции и использование их потенциала безусловно способствует стабилизации в сфере миграции. Важную роль в упорядочении и гуманизации мер регулирования миграции, развитии международного сотрудничества в сфере миграции, оказании помощи в поиске практических решений проблем миграции и предоставлении гуманитарной помощи нуждающимся в ней мигрантам, в том числе беженцам и внутренним переселенцам играет Международная организация по миграции, созданная в 1951 году. Она является ведущим межправительственным учреждением в области миграции и тесно взаимодействует с правительственными, межправительственными и неправительственными организациями. В Международную организацию по миграции входят 146 государств-членов, еще 13 стран, в том числе Российская Федерация, имеют статус наблюдателей. В рамках деятельности названной и других международных организаций Российской Федерацией осуществляется развитие многостороннего и двустороннего межгосударственного взаимодействия.

Одной из форм межгосударственного взаимодействия является заключение международных соглашений в сфере миграции. Предметом таких соглашений как правило являются наиболее острые для Российской Федерации проблемы миграции. Такие как организованное привлечение и использование иностранных работников¹; борьба

¹ Например, Соглашение между правительством Российской Федерации и правительством Республики Армения о трудовой деятельности и социальной защите граждан Российской Федерации, работающих на территории Республики Армения, и граждан Республики Армения, работающих на территории Российской Федерации от 19 июля 1994 г.; Соглашение между правительством Российской Федерации и правительством Социалистической Республики Вьетнам о временной трудовой деятельности граждан Российской Федерации в Социалистической Республике Вьетнам и граждан Социалистической Республики Вьетнам в Российской Федерации от 27 октября 2008 г. Соглашение между правительством Российской Федерации и правительством Французской Республики о временной трудовой деятельности граждан одного государства на территории другого государства от 27 ноября 2009 г.; Соглашение между правительством Российской Федерации и правительством Монголии о временной трудовой деятельности граждан одного государства на территории другого государства от 17 февраля 2012 г.

с незаконной миграцией¹; осуществление реадмиссии². В рамках соглашений закрепляются двусторонние и многосторонние обязательства государств по созданию условий для свободного перемещения и трудоустройства своих граждан; обмену информацией по вопросам миграции, представляющим взаимный интерес и др.

Обозначив в Концепции цели и задачи государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года в качестве основных механизмов ее реализации законодателем определены:

— дифференцированная региональная миграционная политика с учетом складывающейся миграционной ситуации;

— дальнейшее совершенствование национального миграционного законодательства на основе норм международного права в целях его гармонизации;

— развитие международного сотрудничества Российской Федерации в сфере миграции, в том числе в направлении создания единых информационных ресурсов и унификации статистического учета в этой сфере в рамках межгосударственных объединений;

— имплементация мероприятий по реализации государственной миграционной политики Российской Федерации в государственные, федеральные и региональные программы;

— целенаправленная деятельность по формированию федерального и региональных бюджетов, концентрации финансовых и матери-

¹ Например, Соглашение о сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией от 6 марта 1998 г.; Соглашение между правительством Российской Федерации и правительством Республики Узбекистан о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией от 4 июля 2007 г.; Соглашение между правительством Российской Федерации и правительством Республики Абхазия о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией от 17 февраля 2010 г.; Соглашение с Южной Осетией о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией от 19 ноября 2010 г. Меморандум о взаимопонимании по вопросам борьбы с незаконной миграцией между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Индии от 21 декабря 2010 г.

² Например, Соглашение между Российской Федерацией и Европейским Сообществом о реадмиссии от 1 июня 2007 г.; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Дания о реадмиссии от 1 октября 2009 г.; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о реадмиссии от 1 сентября 2014 г.; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Монголии о реадмиссии от 14 ноября 2014 г.; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Советом Министров Боснии и Герцеговины о реадмиссии от 22 июня 2015 г.

альных ресурсов с учетом задач государственной миграционной политики Российской Федерации;

— развитие системы взаимодействия между органами государственной власти различного уровня, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества в сфере миграции;

— своевременная корректировка конкретных мер государственной миграционной политики Российской Федерации на основе постоянного мониторинга и анализа происходящих на территории Российской Федерации миграционных процессов и их влияния на социально-экономические, демографические и иные аспекты развития страны;

— стимулирование научно-исследовательской деятельности в сфере миграции¹.

Следует отметить, что механизмы реализации государственной миграционной политики Российской Федерации во многом созвучны ее принципам.

Реализация Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации предполагает три последовательных этапа

На первом этапе (2012–2015 годы) уже проведена значительная работа по разработке и принятию нормативных правовых актов и программ Российской Федерации, обеспечивающих реализацию целей, задач и основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации. По России активно создаются центры содействия иммиграции и медицинского освидетельствования иммигрантов, интеграции и адаптации трудовых мигрантов, центры информационной и правовой поддержки, курсы изучения языка, истории и культуры Российской Федерации, а также специальные учреждения для проживания трудовых мигрантов. Особенностью реализации данных проектов является государственно-частное партнерство.

Дальнейшая реализация Концепции предполагает на втором этапе (2016–2020 годы):

— принятие дополнительных программ в рамках реализации основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации;

— реализацию и мониторинг уже принятых на первом этапе в рамках осуществления основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации программ;

— обобщение и анализ правоприменительной практики принятых на первом этапе нормативных правовых актов Российской Федерации;

¹ Концепция... П. 27.

— расширение использования информационных технологий для анализа миграционной ситуации и обеспечения государственной миграционной политики Российской Федерации, в том числе уточнение программы статистических и аналитических работ в области внутренней и международной миграции.

Результатом эффективной реализации второго этапа Концепции должна стать приостановка миграционного оттока населения из районов Сибири и Дальнего Востока к 2021 году.

На третьем, завершающем этапе (2021–2025 годы) субъектам миграционной политики предписано оценить эффективность принятых в рамках реализации основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации программ и уточнить новые стратегические ориентиры, приоритеты и основные направления реализации государственной миграционной политики Российской Федерации на последующие периоды.

В результате реализации третьего этапа предполагается к 2026 году обеспечить миграционный приток населения в районы Сибири и Дальнего Востока.

Таким образом, современная миграционная политика Российской Федерации носит концептуальный характер, полностью соответствует социально-экономическим реалиям и тенденциям развития международных отношений. Вместе с тем, она носит динамичный и срочный характер. Последовательная и комплексная реализация всех намеченных Концепцией мероприятий позволит добиться необходимого уровня миграционной безопасности Российской Федерации и будет способствовать реализации стратегических национальных интересов на международной арене.

По состоянию миграционных процессов, возникающих и преобразующихся под управляющим воздействием государства можно давать оценку успешности реализации государством прочих функций: демографической, экономической, социальной.

В силу специфических особенностей управления миграционными процессами, миграционная система государства должна постоянно находиться во взаимодействии с социальной политикой в целом и всеми ее составляющими. Миграционные процессы есть неотъемлемая часть социальной жизни общества. Они формируются под влиянием притягивающих социальных факторов, при этом трансформируя социальную действительность.

Столь же тесная связь существует между миграционной и демографической политикой. Являясь важной составляющей демографиче-

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

Определенная взаимообусловленность прослеживается между миграционной политикой и геополитикой, т. к. последняя выступает эффективным средством перераспределения населения внутри страны. В отдельные исторические периоды в Российской Федерации происходили переселения целых народов в целях освоения новых земель, удовлетворения политических амбиций правителей. В результате таких перемещений численность населения отдельных регионов, его национальный и конфессиональный состав претерпевал существенные изменения.

При организации миграционных процессов на территории государства очень важно сохранить баланс национальных интересов и интересов мигрантов. Миграция на территории государства, ни в коем случае не должна нарушать этнический, конфессиональный, культурологический баланс, сложившийся на конкретной территории. Помимо невосполнимой утраты отдельных элементов культуры, в первую очередь это касается малочисленных народов, такой дисбаланс ведет к социальной напряженности, ксенофобии и, как следствие, к возможным конфликтам. Сказанное свидетельствует о неразрывной связи миграционной и национальной политики государства.

Но наиболее тесная взаимозависимость и взаимосвязь прослеживается, между миграционной и экономической политикой, а с точки зрения территориального перераспределения населения, с ее региональной составляющей. Социально-экономические миграционные процессы находятся в тесной связи с движением капиталов. По направлению миграционных потоков можно давать оценку состоянию экономики в отдельных регионах.

Обобщая сказанное, можно говорить о наличии уже сформировавшейся в Российской Федерации миграционной системе, направленной на удовлетворение потребности общества и государства в безопасной среде. Эта система имеет сугубо функциональный характер, т. е. обусловлена целями, задачами и направлениями государственной миграционной политики. В качестве основных целей функционирования названной системы выделяются следующие:

1. Регулирование миграционных потоков.
2. Преодоление негативных последствий, в том числе криминального характера, связанных с миграционными процессами.
3. Создание условий для реализации мигрантами прав, свобод и обязанностей.
4. Оптимизацию миграции населения, в целях снижения уровня безработицы в одних регионах и восполнения дефицита трудовых ресурсов в других.
5. Поддержание рационального баланса населения в регионах.
6. Обеспечение баланса прав и законных интересов коренного населения, мигрантов и лиц, ищущих убежища на территории России.

Стоящие перед миграционной системой Российской Федерации задачи, можно поделить в зависимости от сферы правового регулирования на следующие группы:

1. В политической и государственно-правовой сфере:

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

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

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

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

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

- защита и обеспечение законных прав и интересов мигрантов;

- снятие противоречий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов

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

2. В социально-экономической сфере:

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

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

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

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

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

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

— содействие общественным организациям мигрантов.

3. В области внешней политики:

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

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

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

— достижение межгосударственных и межправительственных договоренностей Российской Федерации (в первую очередь с сопре-

дельными государствами) по упрощению приграничной торговли, облегчению культурных, бытовых и иных контактов;

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

— реализация международных и двухсторонних соглашений о защите национальных меньшинств.

4. В духовной сфере:

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

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

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

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

Исходя из вышеназванных целей и задач функционирования миграционной системы, можно перейти к определению функционального предназначения составляющих ее подсистем.

ГЛАВА 3

СУБЪЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ МИГРАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1. Система субъектов миграционной безопасности Российской Федерации.

3.2. Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации как основной субъект обеспечения миграционной безопасности Российской Федерации.

3.3. Территориальные подразделения Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации: правовое положение, задачи и полномочия.

3.1. Система субъектов миграционной безопасности Российской Федерации

Ранее уже отмечалось, что защита стратегических национальных интересов Российской Федерации в сфере миграции не может быть вырвана из комплекса миграционных отношений и рассматриваться как самоцель. Речь скорее должна идти о полноценной реализации Государственной миграционной политики и своевременной ее корректировке в соответствии с изменяющимися реалиями, поскольку ее цели и задачи, сформулированные в Концепции, направлены на обеспечение безопасности российского государства в исследуемой сфере.

В этом смысле, говоря о субъектах обеспечения миграционной безопасности Российской Федерации, можно смело отождествлять их с субъектами реализации Государственной миграционной политики.

Управление миграцией в современных условиях требует постоянного государственного присутствия и руководства миграционными потоками в целях обеспечения национальной и общественной безопасности, гармоничного развития общества и личности.

Органы государственной власти не только закладывают нормативную основу реализации миграционных отношений на территории Российской Федерации, но и осуществляют охранительные, регулятивные, контрольно-надзорные и иные полномочия в указанной сфере.

Таким образом, реализация государственной миграционной политики и обеспечение миграционной безопасности представляют собой самостоятельную сферу государственной деятельности, предполагающую эффективное правовое регулирование и управленческое воздействие. Данной деятельности свойственны специфические признаки, подтверждающие необходимость выстраивания самостоятельной системы управления:

Во-первых, государственно-властный характер. Органы, реализующие государственную миграционную политику, осуществляют свои полномо-

чия от имени государства. Они правомочны осуществлять контроль (надзор) за соблюдением миграционного законодательства, давать юридическую оценку действиям и поступкам людей, выявлять правонарушения и реагировать на них в установленном законом порядке, а также давать в пределах своей компетенции обязательные для исполнения предписания и предъявлять столь же обязательные требования, применять в целях, на основании и в порядке меры принуждения, установленные законом.

Во-вторых, подзаконность. Право на свободу передвижения и выбор места пребывания и жительства в Российской Федерации гарантируется каждому, кто законно находится на ее территории¹. Конституционный статус данного права предполагает, что любые ограничения и условия реализации данного права могут устанавливаться лишь законодательным путем, а деятельность государственных органов в данной сфере осуществляется на основе и во исполнение законов и других правовых актов и строится в строгом соответствии с целями и в пределах, определенных законом, а также на основе использования соответствующих законных средств. В ходе этой деятельности недопустимы неправомерные действия представителей государственной власти или противопоставление законности целесообразности.

В-третьих, социально-преобразующий характер². Миграционные потоки формируются под воздействием социальных, экономических, демографических, политических и правовых явлений. Задача системы управления миграцией состоит в их преобразовании в интересах достижения социально значимых целей государства, снижении негативных последствий миграции и преодолении социальной напряженности.

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

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.). Ст. 27 // Официальный сайт Конституции Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://constitution.kremlin.ru>.

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

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

В современных социально-экономических условиях очевидно, что один государственный орган способен успешно выполнить лишь свою относительно узкую функцию (часть государственной деятельности)¹. Таким образом, для управления таким многоаспектным явлением как миграция в государстве должна быть выстроена система управления, поскольку «...Это очень чувствительная ... сфера для наших граждан. Она носит и экономический характер, и очень важна с точки зрения соблюдения российского законодательства, и соблюдения интересов наших граждан, прежде всего граждан России»².

Конституция Российской Федерации не упоминает миграционные отношения и миграционную безопасность в качестве предмета ведения Российской Федерации, либо Российской Федерации и ее субъектов, не относит она их и к вопросам местного значения.

Вместе с тем, исходя из характера миграционных отношений, затрагивающих вопросы внешней политики, национальной и общественной безопасности, регулирования прав и свобод лиц, законно находящихся на территории Российской Федерации, можно сделать вывод о том, что в соответствии с ч. 2 ст. 72 Конституции Российской Федерации, эти вопросы относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, что предполагает не только возможность, но и обязанность последних участвовать в их решении.

В настоящее время в российском праве не существует единого федерального закона, который бы разграничивал полномочия субъектов власти в сфере миграции в целом и миграционной безопасности в частности как по «горизонтали», так и по «вертикали». В этой части, миграционное законодательство также носит разобщенный характер и не дает адекватного представления об объеме полномочий каждого уровня власти по обеспечению стратегических интересов России в сфере миграции³.

На основе анализа основных нормативных правовых актов, регламентирующих систему и полномочия органов государственной власти,

¹ Леонидова Т. И. Содержание миграционной функции государства: теоретические аспекты // Представительная власть. 2007. № 2 (75).

² Из доклада Президента Российской Федерации В. В. Путина 9 марта 2017 г. на расширенном заседании Коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации // Официальный сайт Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/54014>.

³ См.: Хабриева Т. Я. Миграционное право России: теория и практика. М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ», 2008. С. 42.

постараемся обозначить их роль в обеспечении миграционной безопасности на территории Российской Федерации:

1. Президент Российской Федерации осуществляет общее руководство органами обеспечения национальной безопасности, в том числе миграционной. Он возглавляет Совет безопасности Российской Федерации. На главу государства возложена также обязанность по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти по реализации государственной миграционной политики. Он определяет основные направления миграционной политики государства; подписывает и обнародует федеральные законы в сфере миграции; ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации; решает вопросы гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища и т. д.¹

2. Федеральное Собрание Российской Федерации осуществляет законодательную деятельность в сфере миграции. Для этого парламент определяет приоритеты в обеспечении стратегически важных интересов государства, формирует механизм правового регулирования в сфере обеспечения миграционной безопасности и т. д.² В зависимости от актуальности и срочности задач, решаемых в миграционной сфере, орган законодательной власти определяет объем выделяемых финансовых средств. Деятельность органов обеспечения миграционной безопасности также осуществляется в порядке, определяемом Федеральным Собранием в нормативных правовых актах.

Во многом эффективность работы Федерального Собрания зависит от скрупулезности в проработке отдельных проблем обеспечения миграционной безопасности комитетами и комиссиями палат парламента.

Профильным комитетом Совета Федерации, ведающим вопросами правового регулирования внутренней и внешней безопасности, охраны и защиты государственной границы, поддержания правопорядка является Комитет по обороне и безопасности.

Поскольку уровень миграционной безопасности в значительной обусловлен согласованностью действий отдельных государств, в первую очередь сопредельных, существенный вклад в реализацию Государственной миграционной политики вносит Комитет по международным делам. В его компетенцию входит ратификация множественных международных договоров Российской Федерации по вопросам миграции, развитие интеграционных процессов в рамках Содружества Независи-

¹ См.: Конституция Российской Федерации. Ст. 80–93.

² Там же. Ст. 94–109.

мых Государств, развитие межпарламентского сотрудничества. В части касающейся разработки механизмов управления отдельными видами миграции на территории России, такими как трудовая или образовательная, участвуют Комитет по социальной политике и Комитет по науке, образованию и культуре.

Для решения отдельных задач в сфере миграции в нижней палате парламента — Государственной Думе также создаются профильные комитеты и комиссии. Так в реализации Государственной миграционной политики и обеспечении миграционной безопасности принимают участие Комитет по международным делам, Комитет по делам Содружества Независимых Государств, евразийской интеграции и связям с соотечественниками, Комитет по делам национальностей и др.

3. Правительство Российской Федерации:

— обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной миграционной политики¹. Данное полномочие в общем виде дает общее представление о многогранной деятельности Правительства Российской Федерации в указанной сфере. Для реализации данного полномочия оно обеспечивает согласованное взаимодействие органов исполнительной власти при обеспечении миграционной безопасности; определяет приоритеты внутренней и внешней политики с учетом влияния миграционных процессов; заключает межправительственные соглашения по вопросам миграции; утверждает федеральные целевые программы направленные на достижение стратегических целей государства в сфере миграции; издает постановления и распоряжения по вопросам миграционной безопасности и обеспечивает их исполнение; заслушивает представителей органов обеспечения миграционной безопасности (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации) о работе по выполнению обязанностей;

— разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет с учетом расходов на реализацию Государственной миграционной политики и обеспечивает его исполнение;

— осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране общественного порядка, борьбе с преступностью и т. д.²

¹ См.: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Ст. 16 // Информационно-правовой портал «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/12106440/paragraph/36612:22>.

² См.: Хабриева Т. Я. Указ. соч. С. 51–55.

4. Совет Безопасности Российской Федерации является конституционным совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военного и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, по иным вопросам, связанным с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации, а также по вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности¹.

Он ответственен за формирование государственной политики в области обеспечения миграционной безопасности и контроль за ее реализацией.

Важно, что условия для реализации Президентом Российской Федерации полномочий в области обеспечения миграционной безопасности также создаются Советом Безопасности. Для этого Совет на основе прогнозирования, выявления, анализа и оценки угроз миграционной безопасности вырабатывает меры и готовит Президенту предложения по их нейтрализации.

Непосредственная реализация возложенных на Совет Безопасности задач в той или иной степени затрагивающих вопросы обеспечения миграционной безопасности осуществляется через межведомственные комиссии. К таковым, прежде всего, следует отнести Межведомственную комиссию Совета Безопасности Российской Федерации по проблемам Содружества Независимых Государств и Межведомственную комиссию Совета Безопасности Российской Федерации по общественной безопасности.

Основная же роль среди федеральных органов власти, участвующих в реализации Государственной миграционной политики Российской Федерации и обеспечении миграционной безопасности отводится Министерству внутренних дел Российской Федерации в лице Главного управления по вопросам миграции.

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 590 «Об утверждении Положения о Совете Безопасности Российской Федерации» Ст. 1 // Официальный сайт Совета Безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: [http:// www.scrf.gov.ru/about/regulations/](http://www.scrf.gov.ru/about/regulations/).

3.2. Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации как основной субъект обеспечения миграционной безопасности Российской Федерации

Для осуществления государственного управления в сфере миграции в структуре МВД России вновь создано Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее по тексту — ГУВМ МВД России).

ГУВМ МВД России, согласно Положению о нем, выполняет функции головного подразделения Министерства внутренних дел Российской Федерации в сфере обеспечения:

— производства по делам о гражданстве Российской Федерации, оформления и выдачи основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации;

— осуществления регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, контроля за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации;

— осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;

— оформления и выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда в Российскую Федерацию, проживания и временного пребывания в Российской Федерации;

— осуществления федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции;

— осуществления в соответствии с законодательством Российской Федерации контроля и надзора в сфере внешней трудовой миграции, привлечения иностранных работников в Российскую Федерацию и трудоустройства граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации;

— разработки и реализации во взаимодействии с иными структурными подразделениями, территориальными органами МВД России, иными государственными органами мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции;

— исполнения законодательства Российской Федерации по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев, участия в установленном порядке в предоставлении политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства;

— осуществления оперативной координации действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, участвующих в реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, а также контроля за ее реализацией совместно с Межведомственной комиссией по реализации указанной государственной программы.

В своей деятельности ГУВМ МВД России руководствуется Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами МВД России, а также Положением о ГУВМ МВД России.

Руководство деятельностью ГУВМ МВД России осуществляет министр внутренних дел Российской Федерации.

Основные задачи ГУВМ МВД России сформулированы следующим образом:

1. Организация и участие в формировании основных направлений государственной политики в сфере миграции.

2. Обеспечение совершенствования нормативно-правового регулирования в сфере миграции.

3. Обеспечение взаимодействия подразделений МВД России с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам, относящимся к компетенции ГУВМ МВД России.

4. Организация и координация деятельности территориальных органов МВД России по вопросам, входящим в компетенцию ГУВМ МВД России.

5. Организационно-методическое обеспечение деятельности территориальных органов МВД России и их структурных подразделений, организаций, созданных для решения задач по реализации государственной миграционной политики, по вопросам, отнесенным к компетенции ГУВМ МВД России.

Что касается основных направлений деятельности ГУВМ МВД России, то они закреплены в Положении в виде весьма широких полномочий, включая те функции, которые до этого времени осуществляла Федеральная миграционная служба.

ГУВМ МВД России осуществляет следующие основные функции:

1. Подготавливает на основе анализа прогнозов изменения миграционной обстановки, проекты стратегических решений по вопросам, отнесенным к его компетенции, с информированием заинтересованных органов государственной власти о тенденциях развития миграционной ситуации.

2. Разрабатывает и вносит предложения и проекты управленческих решений по формированию и реализации государственной политики в сфере миграции, а также по совершенствованию форм и методов работы территориальных органов МВД России, их структурных подразделений, приоритетных мерах, направленных на упорядочение функционирования и оптимизацию выполнения ими задач в сфере миграции.

3. Разрабатывает проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов МВД России, а также готовит предложения по совершенствованию законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов МВД России по вопросам миграции.

4. Организует и координирует деятельность по:

— оформлению и выдаче 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;

— выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства виз на въезд в Российскую Федерацию (их продлению, аннулированию и восстановлению), разрешений на временное проживание в Российской Федерации, вида на жительство в Российской Федерации;

— вопросам гражданства (определению и оформлению наличия гражданства Российской Федерации; составлению заключений на заявления об изменении гражданства Российской Федерации; ведению учета лиц, в отношении которых принято решение об изменении гражданства);

— 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 юридических лиц, ходатайствующих об их оформлении;
- проведению государственной дактилоскопической регистрации;
- осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства, на территории Российской Федерации, а также за соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда, за осуществлением трудовой деятельности иностранных работников;
- осуществлению контроля за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства, должностными лицами, юридическими лицами, иными органами и организациями правил миграционного учета;
- осуществлению контроля за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации;
- приему и рассмотрению ходатайств о предоставлении Российской Федерацией политического убежища, о признании беженцем и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации;
- учету, регистрации, приему и временному размещению лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища либо о признании их беженцами, получивших статус беженца, а также оказанию содействия беженцам во временном обустройстве в Российской Федерации;
- учету, регистрации, приему и временному размещению лиц, ходатайствующих о признании их вынужденными переселенцами, получивших статус вынужденного переселенца, а также оказанию содействия вынужденным переселенцам в обустройстве на новом месте жительства в Российской Федерации;
- исполнению решений о реадмиссии иностранных граждан и лиц без гражданства;

— реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом;

— осуществлению мероприятий по административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства;

— ведению адресно-справочной работы и др.

5. Осуществляет лицензирование деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации.

6. Реализует меры по предупреждению и пресечению незаконной миграции, организует иммиграционный контроль в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе совместно с контрольно-надзорными и правоохранительными органами.

7. Организует и осуществляет формирование и ведение в установленном порядке учетов, баз данных, информационных систем.

8. Рассматривает обращения граждан; иные письма, заявления; публикации в средствах массовой информации по вопросам миграции.

9. Готовит в пределах своей компетенции проекты решений руководства МВД России по комплексному использованию сил и средств органов внутренних дел Российской Федерации для организации работы ГУВМ МВД России.

10. Организует федеральные и межрегиональные оперативно-профилактические операции и мероприятия по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере миграции, а также участвует в организации профилактических мероприятий в соответствии со своей компетенцией.

11. Организует профилактику и пресечение преступлений и административных правонарушений в сфере миграции и др.

Среди перечисленных функций отдельные характеризуются наибольшей правоохранительной направленностью: «Что касается реализации государственной политики в сфере миграции, одним из ключевых направлений для нас является контроль за соблюдением иностранными гражданами российского законодательства»¹.

Для реализации полномочий по основным направлениям деятельности в ГУВМ МВД России созданы управления и отделы.

¹ Из доклада Министра внутренних дел Российской Федерации В. А. Колокольцева 9 марта 2017 г. на расширенном заседании Коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.рф/>.

3.3. Территориальные подразделения Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации: правовое положение, задачи и полномочия

Непосредственная реализация полномочий в сфере миграции осуществляется подразделениями (управлениями, отделами) по вопросам миграции территориальных органов МВД России (далее по тексту — подразделения по вопросам миграции).

Организационно-методическое обеспечение деятельности подразделений по вопросам миграции осуществляется Главным управлением по вопросам миграции МВД России.

Однако сами эти подразделения находятся в непосредственном подчинении руководителя (начальника) территориального органа МВД России.

Они являются структурным подразделением территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации, создаваемым в пределах штатной численности для решения следующих основных задач¹:

1. Производство по делам о гражданстве Российской Федерации, оформление и выдача документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации.

2. Осуществление регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

3. Оформление и выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда в Российскую Федерацию, проживания и временного пребывания в Российской Федерации, а также для осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации.

4. Осуществление федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции.

5. Осуществление миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.

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

¹ Приказ МВД России от 27 апреля 2016 г. № 214 «Об утверждении Типового положения о подразделении по вопросам миграции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне».

7. Исполнение законодательства Российской Федерации по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев, участие в установленном порядке в предоставлении политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства.

К основным функциям подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России на региональном уровне относятся:

1. Осуществление федерального государственного надзора (контроля) за соблюдением:

— гражданами Российской Федерации и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации;

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

— иммиграционных правил иностранными гражданами и лицами без гражданства;

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

— лицензиатом лицензионных требований и условий, связанных с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации;

— правил трудовой деятельности иностранными работниками на территории Российской Федерации;

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

2. Подготовка в соответствии с законодательством Российской Федерации и представление руководителю (начальнику) территориального органа МВД России решений:

— по заявлениям об изменении гражданства Российской Федерации;

— о выдаче либо об отказе в выдаче иностранным гражданам или лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации, вида на жительство в Российской Федерации, о продлении срока действия вида на жительство в Российской Федерации, а также об аннулировании разрешения на временное проживание в Российской Федерации, вида на жительство в Российской Федерации;

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

— о признании иностранного гражданина или лица без гражданства беженцем, о продлении и лишении статуса беженца, о предоставлении и лишении временного убежища на территории Российской Федерации, о приеме к рассмотрению ходатайства о предоставлении Российской Федерацией политического убежища, а также о выдаче проездного документа, выдаваемого беженцу;

— об установлении личности иностранного гражданина или лица без гражданства, незаконно находящегося на территории Российской Федерации и не имеющего действительного документа, удостоверяющего личность, а также в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации или международным договором Российской Федерации.

— о депортации иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы Российской Федерации, а также о неразрешении (разрешении) въезда в Российскую Федерацию иностранным гражданам и лицам без гражданства.

3. Осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации:

— оформления, выдачи либо приостановления (аннулирования) 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;

— выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства виз на въезд в Российскую Федерацию, их продление, аннулирование и восстановление;

— продления либо сокращения срока временного пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства в Российской Федерации;

— выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации и вида на жительство, их аннулирования;

— определения и оформления наличия гражданства Российской Федерации у лиц, проживающих на территории Российской Федерации;

— принятия от лиц, проживающих на территории Российской Федерации, заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации;

— составления заключений на заявления об изменении гражданства Российской Федерации в общем порядке и направление их в МВД России в установленном порядке, а также исполнения таких решений;

— ведения учета лиц, в отношении которых приняты решения об изменении гражданства;

— отмены принятых решений по вопросам гражданства Российской Федерации;

— выдачи и замены гражданам Российской Федерации основных документов, удостоверяющих их личность на территории Российской Федерации;

— регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации;

— миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства;

— оформления и выдачи паспортов гражданам Российской Федерации для выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию;

— учета выданных, утраченных, похищенных и признанных недействительными паспортов гражданина Российской Федерации;

— оформления и выдачи приглашений иностранным гражданам и лицам без гражданства на въезд в Российскую Федерацию, а также ведения учета оформляющих приглашения 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;

— проведения государственной дактилоскопической регистрации;

— приема и рассмотрения ходатайств о предоставлении Российской Федерацией политического убежища, о признании беженцем и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации;

— выдачи и продления 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;

— направления иностранных граждан и лиц без гражданства, получивших свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу, при-

знанных беженцами и получивших временное убежище на территории Российской Федерации, в центры временного размещения;

— содействия в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания иностранным гражданам или лицам без гражданства, получившим свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу и признанным беженцами, а также членам их семей;

— ведения 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;

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

— учета, регистрации, приема и временного размещения лиц, ходатайствующих о признании их вынужденными переселенцами, получивших статус вынужденного переселенца, а также оказание содействия вынужденным переселенцам в обустройстве на новом месте жительства на территории осуществления полномочий;

— исполнения 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;

— оформления, выдачи и замены свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом;

— учета участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом;

— производства по делам об административных правонарушениях в пределах установленной компетенции.

4. Исполнение решений о депортации иностранных граждан и лиц без гражданства, а также о неразрешении (разрешении) въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства.

5. Осуществление мероприятий по административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства;

6. Обеспечение реализации прав и обязательств Российской Федерации, предусмотренных международными договорами Российской Федерации о реадмиссии.

7. Участие в координации деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

8. Ведение адресно-справочной работы и др.

Для реализации возложенных задач подразделение по вопросам миграции территориального органа МВД России на региональном уровне имеет право:

— запрашивать и получать в установленном порядке от органов, организаций, подразделений системы МВД России документы, справочные и иные материалы, необходимые для принятия решений по вопросам деятельности подразделения по вопросам миграции;

— в пределах компетенции и в установленном порядке использовать базы данных МВД России, территориального органа МВД России и иные информационно-справочные системы;

— применять в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, электронные формы приема и регистрации документов, уведомления о ходе оказания государственных услуг, а также электронные формы взаимодействия с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, расположенными на территории осуществления полномочий, органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, иными государственными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями;

— осуществлять в порядке, установленном территориальным органом МВД России, проверки состояния работы по вопросам миграции в органах, организациях, подразделениях системы МВД России, участвовать в их инспектировании;

— проводить в установленном порядке совещания, рабочие встречи, семинары;

— привлекать в установленном порядке для выработки решений по вопросам, отнесенным к вопросам миграции, научные и иные организации, ученых и специалистов, в том числе на договорной основе;

— участвовать в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив общественных объединений и граждан по наиболее актуальным вопросам деятельности;

— взаимодействовать в соответствии с международными договорами и законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном МВД России, с компетентными органами иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности;

— использовать достижения в области науки и техники, современные технологии и информационные системы;

— осуществлять иные полномочия в соответствии с нормативными правовыми актами МВД России и правовыми актами территориальных органов МВД России.

Структура подразделения по вопросам миграции территориального органа МВД России обуславливается решаемыми задачами и спецификой его деятельности и закрепляется положением о нем, утверждаемым начальником территориального органа МВД России на региональном уровне.

В структуру подразделения по вопросам миграции территориального органа МВД России входят: руководство (начальник и заместители), структурные и территориальные подразделения.

Начальник подразделения по вопросам миграции в соответствии с компетенцией осуществляет непосредственное руководство деятельностью подразделения по вопросам миграции, является прямым начальником для всего личного состава подразделения по вопросам миграции и несет персональную ответственность за выполнение задач и функций, возложенных на подразделение, за морально-психологическое состояние личного состава, состояние служебной дисциплины и законности среди личного состава подразделения по вопросам миграции, а также за эффективность профилактической и воспитательной работы с ним.

В качестве структурных подразделений подразделения по вопросам миграции территориального органа МВД России на региональном уровне могут создаваться отделы паспортной и регистрационной работы; оформления заграничных паспортов; оформления разрешений на временное проживание и видов на жительство; по вопросам гражданства; по вопросам трудовой миграции; по вопросам вынужденных переселенцев и беженцев; по работе с иностранными гражда-

нами на пунктах пропуска; по организации иммиграционного контроля; по сопровождению государственных услуг; организации служебной деятельности подразделений по вопросам миграции.

На районном уровне перечень таких структурных подразделений скромнее, что обусловлено существенным сокращением штатной численности сотрудников подразделений по вопросам миграции.

Ранее для осуществления контрольных полномочий отделы иммиграционного контроля функционировали в структуре территориальных органов Федеральной миграционной службы на районном (межрайонном) уровне. Их приближенность к территории обслуживания позволяла немедленно реагировать на изменение оперативной обстановки в миграционной сфере и в достаточно короткие сроки пресекать факты нарушения российского миграционного законодательства. После упразднения ФМС России и оптимизации структуры миграционных подразделений в системе МВД России, количество таких отделов резко сократилось. Полномочия по осуществлению контроля (надзора) в сфере миграции переданы соответствующим подразделениям на более высоком — региональном уровне. Их отдаленность от «земли» не позволяет владеть складывающейся обстановкой и влиять на нее в режиме реального времени.

Решение указанной проблемы возможно за счет принятия комплекса мер по выстраиванию системы миграционного контроля.

Одним из направлений реформирования является воссоздание профильных подразделений иммиграционного контроля на межрайонном уровне. Подобная мера, с одной стороны, не позволит искусственно «раздувать» штаты подразделений по вопросам миграции на районном уровне, тем более что расселение мигрантов носит не равномерный характер и для отдельных районов проблема контроля за ними не является острой. С другой стороны, она будет способствовать согласованному управлению миграцией на сопредельных территориях обслуживания органов внутренних дел. Подобный подход, как представляется наиболее эффективен, поскольку коррелирует с самой природой миграции, которая характеризуется высокой степенью изменчивости (подвижности) и формируется под влиянием сиюминутных факторов.

В отдельной проработке нуждается вопрос создания подразделений иммиграционного контроля в структуре органов внутренних дел на транспорте. Значительное число нарушений российского законодательства иностранными гражданами и лицами без гражданства, в том числе миграционного, выявляется указанными органами внутренних дел, что обусловлено сосредоточением названных лиц, въезжающих в Россий-

скую Федерацию, выезжающих из Российской Федерации, а также перемещающихся по ее территории на объектах транспортной инфраструктуры. Для этого следует проанализировать миграционную составляющую (удельный вес правонарушений в сфере миграции) в выявляемых органами внутренних дел на транспорте административных правонарушениях. В случае, если удельный вес таких правонарушений значителен, следует рассмотреть возможность изменения их штатной структуры, предусмотрев в них по аналогии с территориальными органами МВД России отделы иммиграционного контроля, наделенные соответствующими полномочиями и юрисдикцией в миграционной сфере.

Самостоятельную проблему деятельности МВД России в сфере миграции составляют вопросы административной юрисдикции органов внутренних дел по миграционным составам правонарушений и их взаимодействия.

Ряд полномочий в сфере миграции реализуется подразделениями по вопросам миграции при содействии иных подразделений территориальных органов МВД России. К таким полномочиям относится и упомянутый выше миграционный контроль (надзор). Согласно постановления Правительства Российской Федерации, государственный контроль осуществляется федеральными органами исполнительной власти в соответствии с установленной компетенцией¹.

В целях осуществления федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства правил регистрационного учета, пребывания (проживания), порядка осуществления трудовой деятельности подразделениями по вопросам миграции совместно с иными службами органов внутренних дел проводятся оперативно-профилактические мероприятия и специальные операции, в том числе «Нелегальный мигрант», «Нелегал», «Лизинг», «Рынок», мероприятия по противодействию незаконной миграции, пресечению каналов незаконной миграции, в том числе в приграничных районах, выявлению и пресечению нарушений миграционного законодательства на предприятиях лесопромышленного комплекса и другие².

Проведение совместных профилактических мероприятий всегда приносит плоды, имеет положительные результаты, и, как отмечают

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 13.11.12 г. № 1162 «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции». П. 2 // Информационная правовая система «ГАРАНТ» [Электронный ресурс]. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/70259302/>.

² Контрольно-надзорная деятельность полиции: Учебное пособие. СПб: изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. С. 47.

сотрудники правоохранительных структур, считается весьма эффективной формой взаимодействия: «Так, в ходе проведенных в 2016 году проверок выявлено 475 тысяч административных правонарушений и почти 185 тысяч мигрантов, допустивших нарушения режима пребывания или осуществления трудовой деятельности на территории нашей страны»¹.

Тем не менее, практическая сторона взаимодействия органов внутренних дел в миграционной сфере характеризуется множеством проблем. На настоящий момент ситуация складывается таким образом, что функции по надзору за регистрационным и миграционным учетом не могут быть осуществлены исключительно силами подразделений по вопросам миграции в связи с отсутствием у них достаточного материально-технического и кадрового ресурса. Это обстоятельство и послужило ранее катализатором административной реформы в миграционной сфере «... без сопровождения МВД деятельность ФМС, наверное, была практически невозможной. Сейчас это все в одном органе находится... Очень рассчитываю на то, что и работа будет вестись более эффективно...»².

Сосредоточение всей полноты власти в сфере миграции в одном федеральном органе, тем не менее, не привело к перераспределению полномочий внутри системы. Так, ответственность за состояние правопорядка в сфере миграции и, как следствие полномочия по его поддержанию по-прежнему являются прерогативой исключительно подразделений по вопросам миграции. До сих пор не получили нормативного закрепления права и обязанности иных служб органов внутренних дел (участковых уполномоченных полиции, подразделений по делам несовершеннолетних, уголовного розыска и т. д.) в указанной сфере.

На ведомственном уровне следует продумать, не выходя при этом за рамки сферы их ответственности, полномочия отдельных служб и подразделений в части оказания ими содействия в управлении миграционными процессами на территории Российской Федерации профильному подразделению и закрепить в соответствующем приказе механизм их взаимодействия с учетом произошедших структурных преобразований в Министерстве внутренних дел Российской Федерации.

¹ Из доклада Министра внутренних дел Российской Федерации В. А. Колокольцева 9 марта 2017 г. на расширенном заседании Коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации.

² Из доклада Президента Российской Федерации В. В. Путина 9 марта 2017 г. на расширенном заседании Коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации.

В завершении хотелось бы отметить, что правовой статус ГУВМ МВД России и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России весьма противоречив. С одной стороны, указанные подразделения ориентированы на оказание населению государственных услуг и это большая часть реализуемых ими полномочий. В этом смысле деятельность ГУВМ МВД России должна организовываться с учетом «общественного заказа». С другой стороны, оно является основным подразделением органа исполнительной власти, осуществляющим контроль в сфере миграции и противодействие незаконной миграции. Данная сторона деятельности, предполагает управляющее воздействие в обратном направлении: от ГУВМ МВД России к подконтрольным лицам. Данные противоречия не только приводят к недопониманию со стороны населения статуса и характера деятельности подразделения, но и неизменно отражаются на его внутриорганизационной деятельности.

ГЛАВА 4

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ, ФОРМЫ И МЕТОДЫ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ И АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ РЕЖИМА ВНУТРЕННЕЙ МИГРАЦИИ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

4.1. Понятие регистрационного режима на территории Российской Федерации, контрольно-надзорные и административно-юрисдикционные функции территориальных органов МВД России по его обеспечению.

4.2. Формы и методы контроля за соблюдением правил внутренней миграции на территории Российской Федерации.

4.3. Административно-юрисдикционная деятельность полиции по обеспечению режима внутренней миграции в России.

4.1. Понятие регистрационного режима на территории Российской Федерации, контрольно-надзорные и административно-юрисдикционные функции территориальных органов МВД России по его обеспечению

Конституция Российской Федерации и Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» провозгласили о том, что «каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства». На протяжении ряда десятилетий ограничения в свободе передвижения были рядовым явлением. Порядок выбора места пребывания или жительства имел разрешительный характер. В стране существовал институт так называемой «прописки», с помощью которого государство осуществляло контроль за передвижением людей. Помимо чисто полицейских функций, разрешительный режим прописки был обусловлен также и необходимостью административного регулирования миграционных потоков, которые объективно порождались огромными территориальными диспропорциями социально-экономического развития страны. Отсутствие прописки не позволяло гражданину реализовать элементарные права: право на труд, на образование, на получение квалифицированной медицинской помощи, а также право собственности. Без прописки гражданин не мог, не испытывая проблем, проживать даже на собственной жилой площади. Наиболее строгие ограничения в прописке вводились в крупных городах, например, таких как Москва, Ленинград. Родители, проживавшие в других местностях, могли прописаться к детям в указанных городах только при условии, что по месту их проживания у них нет других детей, у которых они могли бы жить.

Особенно строгие ограничения в прописке устанавливались для лиц, имевших судимость. Они, выйдя на свободу, часто оказывались в достаточно сложном жизненном положении¹. Например, при освобождении из мест лишения свободы лицам, проживавшим в Ленинграде до осуждения и судимым за совершение преступлений, предусмотренных определенными статьями уголовного кодекса, либо признанных в соответствии со ст. 24-1 УК РСФСР особо опасными рецидивистами, было запрещено прописываться и проживать в этом городе. Им давали направление для бытового и трудового устройства не в Ленинград, а в города Ленинградской области, расположенные, как правило, на расстоянии не менее 100 километров от Ленинграда, например, в г. Лугу или в г. Кингисепп. Действовавшее в то время законодательство предусматривало административную и уголовную ответственность за нарушение паспортного режима. В частности, лицо, освобожденное из мест лишения свободы, находившееся на территории Ленинграда, вопреки выданному ему направлению для бытового устройства в населенный пункт Ленинградской области, вначале дважды привлекалось к административной ответственности за проживание в Ленинграде без прописки. При этом оно каждый раз предупреждалось о необходимости принятия мер к прописке либо, в противном случае, а также в случае получения отказа в прописке, в течение 72 часов покинуть Ленинград. При задержании лица в третий раз в отношении него возбуждалось уголовное дело по ст. 198 УК РСФСР «Нарушение правил паспортной системы», предусматривающее уголовную ответственность, в виде лишения свободы.

Реформа административно-правового регулирования в сфере порядка управления привела к трансформации института разрешительной прописки в демократический институт уведомительной регистрации по свободно выбранному месту пребывания или жительства. Суть произошедших изменений состоит в том, что гражданин, проходя административную процедуру регистрации, фактически ставит государство, в лице его полномочных органов, в известность о факте своего нахождения в конкретном жилом помещении, выбранном им в качестве места пребывания или жительства. Сам факт наличия или отсутствия регистрации не является основанием для ограничения, или условием реализации человеком его прав и свобод. Иными словами, в отличие от прописки регистрация выполняет лишь одну

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. В. Д. Карповича. М.: Юрайт-М, 2002.

функцию — учет населения в пределах территории Российской Федерации. Органы регистрационного учета уполномочены лишь удостоверить акт свободного волеизъявления гражданина при выборе им места пребывания и жительства.

Регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства осуществляется в целях обеспечения необходимых условий для реализации ими своих прав и свобод, а также исполнения ими обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом. Граждане обязаны регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства в органах регистрационного учета и соблюдать Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

Важнейшими функциями подразделений по вопросам миграции МВД России является регистрация и снятие граждан с регистрационного учета по месту их пребывания и по месту жительства. В соответствии с Законом Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» принято постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию».

Во исполнение настоящего правового акта издан приказ ФМС России от 11 сентября 2012 г. № 288 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации».

Регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания (постановка гражданина Российской Федерации на регистрационный учет по месту пребывания) — фиксация в установленном порядке органом регистрационного учета сведений о месте пребывания гражданина Российской Федерации и о его нахождении в данном месте пребывания.

В соответствии с Правилами, местом пребывания является место, где гражданин временно проживает: гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристская база, медицинская организация или иное подобное учреждение, учреждение уголовно-исполнительной си-

стемы, исполняющее наказания в виде лишения свободы или принудительных работ, либо жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина.

Граждане, прибывшие для временного проживания в жилых помещениях, не являющихся их местом жительства, на срок более чем 90 дней, обязаны до истечения указанного срока обратиться к лицам, ответственным за прием и передачу в органы регистрационного учета документов, и представить документ, удостоверяющий личность; заявление установленной формы о регистрации по месту пребывания; документ, являющийся основанием для временного проживания гражданина в указанном жилом помещении (договоры найма (поднайма), социального найма жилого помещения, свидетельство о государственной регистрации права на жилое помещение или заявление лица, предоставляющего гражданину жилое помещение).

Документами, удостоверяющими личность граждан и необходимыми для осуществления регистрационного учета, признаются:

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

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

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

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

Регистрация граждан по месту пребывания в гостиницах, домах отдыха, пансионатах, кемпингах, медицинских организациях, туристских базах и иных подобных учреждениях осуществляется непосредственно при их прибытии администрацией данных учреждений.

Регистрация граждан по месту пребывания осуществляется на срок, определенный по взаимному соглашению:

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

— с собственниками жилых помещений;

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

Лица, ответственные за прием и передачу в органы регистрационного учета документов, а также граждане и юридические лица, предоставляющие для проживания, принадлежащие им на праве собственности жилые помещения, в 3-дневный срок со дня обращения граждан передают документы в органы регистрационного учета.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 «О правилах регистрации и снятия граждан с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» утвержден перечень 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. К ним отнесены:

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

2. Собственники, самостоятельно осуществляющие управление своими жилыми помещениями, или уполномоченные лица товарищества собственников жилья либо управляющей жилищным фондом организации.

3. Уполномоченные лица органов управления жилищными и жилищно-строительными кооперативами.

4. Уполномоченные должностные лица многофункциональных центров оказания государственных (муниципальных) услуг.

Указанные лица передают документы о регистрации по месту пребывания в орган регистрационного учета вместе с адресными листками прибытия, составленными в 2 экземплярах, поквартирной карточкой или домово́й (поквартирной) книгой.

Органами регистрационного учета в городах, поселках, сельских населенных пунктах, закрытых военных городках, а также в населенных пунктах, расположенных в пограничной зоне или закрытых адми-

нистративно-территориальных образованиях, являются территориальные органы Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Органы регистрационного учета не позднее 3 рабочих дней со дня получения ими от гражданина или от лица, ответственного за прием и передачу в орган регистрационного учета документов, заявления о регистрации по месту пребывания по установленной форме и иных документов, необходимых для такой регистрации, рассматривают их. Рассмотрение документов включает в себя:

— внесение записи о принятом решении в графе «Принятое решение» в заявлении;

— заполнение и нумерацию свидетельства о регистрации по месту пребывания с помощью печатных устройств (начиная с 1 января нумерация свидетельств производится с единицы);

— проставление в соответствующей графе заявления порядкового номера выданного в текущем году свидетельства;

— учет заявления о регистрации по месту пребывания и свидетельства о регистрации по месту пребывания в журнале учета заявлений о регистрации по месту пребывания и выдачи свидетельств о регистрации по месту пребывания.

— проверку сведений, указанных гражданами в заявлениях о регистрации по месту пребывания по адресно-справочным учетам территориального органа (в течение суток после оформления регистрации по месту пребывания);

— оформление направления в военный комиссариат для постановки на воинский учет по месту пребывания для последующего вручения лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов, либо непосредственно гражданам, не состоящим на воинском учете, но обязанным состоять на воинском учете.

Сведения о регистрации гражданина по месту пребывания вносятся в поквартирную карточку или в домовую (поквартирную) книгу.

Свидетельство о регистрации по месту пребывания и документ, удостоверяющий личность, не позднее дня, следующего за днем оформления, передаются лицам, ответственным за прием и передачу в органы регистрационного учета документов, для последующей их передачи зарегистрированным гражданам либо непосредственно выдаются данным гражданам. По желанию гражданина свидетельство о регистрации по месту пребывания может быть направлено органом регистрационного учета почтовым отправлением с уведомлением по адресу жилого помещения, указанного в заявлении о регистрации по месту пребывания.

Таким образом, органы регистрационного учета обязаны зарегистрировать гражданина не позднее 8 рабочих дней со дня подачи гражданином заявления о регистрации по месту пребывания и иных документов, необходимых для такой регистрации.

Допускается подача заявления о регистрации по месту пребывания по почте и в форме электронного документа через Единый портал государственных и муниципальных услуг. В этом случае установленные законодательством документы прилагаются в почтовом или электронном отправлении.

Сотрудник органа регистрационного учета по их получении проводит проверку сведений, указанных гражданином в заявлении о регистрации по месту пребывания по адресно-справочным учетам; по автоматизированной базе данных МВД России; по учетам уполномоченных органов, осуществляющих в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации контроль за использованием и сохранностью жилищного фонда, на наличие и принадлежность указанного в заявлении жилого помещения. По завершении проверки срок которой не должен превышать три рабочих дня, гражданину направляется уведомление о необходимости в трехдневный срок прибыть в орган регистрационного учета для предъявления подлинников документов и оформления свидетельства.

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

Граждане считаются снятыми с регистрационного учета по месту пребывания в жилых помещениях, не являющихся их местом жительства, по истечении срока пребывания, а в гостиницах, домах отдыха, пансионатах, кемпингах, медицинских организациях, на туристских базах и в иных подобных им учреждениях — по их выбытию.

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

Регистрация гражданина Российской Федерации по месту жительства (постановка гражданина Российской Федерации на регистрационный учет по месту жительства) — есть фиксация в установленном порядке органом регистрационного учета сведений о месте

жительства гражданина Российской Федерации и о его нахождении в данном месте жительства.

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

В соответствии со ст. 6 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» гражданин Российской Федерации, изменивший место жительства, обязан не позднее 7 дней со дня прибытия на новое место жительства обратиться к лицу, ответственному 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, и представить:

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

Заявление, а также иные документы могут быть представлены в форме электронных документов и направлены в орган регистрационного учета с помощью единого портала государственных и муниципальных услуг.

В случае отсутствия жилищно-эксплуатационных организаций при заселении жилых помещений, принадлежащих на праве собственности гражданам или юридическим лицам, указанные документы представляются этим гражданам или представителю юридического лица, на которого возложены обязанности по контролю за использованием жилых помещений.

На срок оформления регистрации по желанию гражданина выдается справка о приеме документов для оформления регистрации по месту жительства.

Лица, ответственные за прием и передачу в органы регистрационного учета документов, на основании заявления гражданина о регистрации по месту жительства и представленных документов, заполняют карточку регистрации, поквартирную карточку (или вносят соответ-

ствующие сведения в домовую (поквартирную) книгу), адресные листки прибытия, листок статистического учета прибытия и листок статистического учета выбытия к ним — на лицо, подлежащее статистическому наблюдению и в 3-дневный срок со дня обращения представляют в орган регистрационного учета заполненные документы, а также документ, удостоверяющий личность гражданина, заявление о регистрации по месту жительства, документ, являющийся основанием для вселения в жилое помещение, либо сведения о нем указанные в заявлении.

Органы регистрационного учета не позднее 3 рабочих дней со дня получения ими от лица, ответственного за прием и передачу в орган регистрационного учета документов, заявления о регистрации по месту жительства по установленной форме и иных документов, необходимых для такой регистрации, осуществляют их рассмотрение:

— проверяют правильность и полноту заполнения представленных документов;

— производят запись о принятом решении в графе «принятое решение» заявлений (о принятом решении гражданин предварительно информируется по телефону (при его наличии));

— в течение рабочего дня после принятия решения о регистрации гражданина по месту жительства вносят сведения о нем в автоматизированную базу данных МВД России;

— проставляется оттиск штампа о регистрации по месту жительства (в паспортах граждан, зарегистрированных по месту жительства и не снявшихся с регистрационного учета по прежнему месту жительства, одновременно проставляется оттиск штампа о снятии с регистрационного учета по прежнему месту жительства и оттиск штампа о регистрации по новому месту жительства);

— оформляют направления в военный комиссариат для постановки на воинский учет по месту жительства для последующего вручения лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов, либо непосредственно гражданам, не состоящим на воинском учете, но обязанным состоять на воинском учете;

— запрашивает соответствующий документ (сведения, содержащиеся в нем), выписку из соответствующего реестра, иную информацию о документе, являющимся основанием для вселения гражданина в жилое помещение (если такие документы не были представлены гражданином, а сведения, содержащиеся в них, находятся в распоряжении государственных органов или органов местного самоуправления).

Органы регистрационного учета в 3-дневный срок со дня поступления документов (кроме случая представления заявления в электронной

форме посредством единого портала государственных и муниципальных услуг), регистрируют граждан по месту жительства и выдают гражданину или лицу, ответственному за прием и передачу в орган регистрационного учета документов, от которых поступили документы, паспорт гражданина с отметкой о регистрации по месту жительства или свидетельство о регистрации по месту жительства лица, в возрасте до 14 лет.

Отметка в паспорте гражданина либо выдача свидетельства о регистрации по месту жительства лица, не достигшего 14-летнего возраста, по заявлению поступившему в форме электронного документа, производятся в день поступления в орган регистрационного учета документа, удостоверяющего личность, и документа, являющегося основанием для вселения в жилое помещение.

Общий срок регистрации гражданина по месту жительства не должен превышать 8 рабочих дней со дня подачи гражданином заявления о регистрации по месту пребывания и иных документов, необходимых для такой регистрации.

Регистрация и снятие граждан с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации производятся бесплатно.

Снятие гражданина Российской Федерации с регистрационного учета по месту жительства — фиксация в установленном порядке органом регистрационного учета сведений об убытии гражданина Российской Федерации из места жительства.

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

а) изменения места жительства — на основании заявления гражданина о регистрации по новому месту жительства или заявления о снятии его с регистрационного учета по месту жительства (в письменной форме или в форме электронного документа);

б) признания безвестно отсутствующим — на основании вступившего в законную силу решения суда;

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

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

д) обнаружения не соответствующих действительности сведений или документов, послуживших основанием для регистрации, или непра-

вомерных действий должностных лиц при решении вопроса о регистрации — на основании вступившего в законную силу решения суда;

е) изменения гражданином маршрутов кочевий, в результате которого такие маршруты стали проходить за границами муниципального района, по адресу местной администрации поселения которого он зарегистрирован по месту жительства, — на основании заявления гражданина в письменной форме;

ж) прекращения гражданином кочевого и (или) полукочевого образа жизни — на основании заявления гражданина в письменной форме;

з) выявления факта фиктивной регистрации гражданина Российской Федерации по месту жительства — на основании решения органа регистрационного учета, принятого в порядке, установленном законом.

Органы регистрационного учета на основании полученных документов снимают граждан с регистрационного учета по месту жительства в 3-дневный срок.

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

В органической взаимосвязи с институтом регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания и жительства в пределах территории Российской Федерации состоит институт паспортизации граждан Российской Федерации являющиеся, по сути, элементами одной системы. Получение паспорта является первичным этапом учета граждан на территории Российской Федерации.

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

В настоящее время сроки и последовательность действий (административных процедур) подразделений по вопросам миграции МВД России по выдаче, замене, учету паспортов гражданина Российской Федерации определяет Административный регламент Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче и замене паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации»¹.

¹ Приказ ФМС России от 30.11.12 № 391 // Информационно-правовой портал «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/70389996/paragraph/22:13>.

В паспорт вносятся следующие сведения о личности гражданина: фамилия, имя, отчество, пол, дата и место рождения.

В паспорте производятся следующие отметки: о регистрации гражданина по месту жительства и снятии его с регистрационного учета (соответствующими органами регистрационного учета); об отношении к воинской обязанности граждан, достигших 18-летнего возраста (соответствующими военными комиссариатами и подразделениями по вопросам миграции МВД России); о регистрации и расторжении брака (соответствующими органами, осуществляющими государственную регистрацию актов гражданского состояния на территории Российской Федерации, подразделениями по вопросам миграции МВД России); о детях (гражданах Российской Федерации, не достигших 14-летнего возраста) (подразделениями по вопросам миграции МВД России); о ранее выданных основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации (подразделениями по вопросам миграции МВД России); о выдаче основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации (подразделениями по вопросам миграции МВД России или другими уполномоченными органами).

По желанию гражданина в паспорте также производятся отметки: о его группе крови и резус-факторе (соответствующими учреждениями здравоохранения); об идентификационном номере налогоплательщика (соответствующими налоговыми органами).

Вышеизложенный перечень сведений и отметок, вносимых в паспорт, является исчерпывающим, а поэтому запрещается вносить в паспорт сведения, отметки и записи, не предусмотренные Положением о паспорте гражданина Российской Федерации. Более того, паспорт, в который внесены сведения, отметки или записи, не предусмотренные названным Положением, является недействительным.

Установлен особый порядок заполнения данных, выдачи и замены паспортов, который призван гарантировать подлинность содержащихся в них сведений. Бланк паспорта гражданина Российской Федерации содержит реквизиты органа, выдавшего паспорт, дату выдачи паспорта, код подразделения, выдавшего паспорт. Подлинность указанных в паспорте сведений и проставленных отметок заверяется личной подписью гражданина, а также подписью начальника подразделения, выдавшего паспорт.

Выдача и замена паспорта производится подразделениями по вопросам миграции МВД России по месту жительства, месту пребывания или по месту обращения граждан.

Относительная простота в реализации гражданами правил паспортно-регистрационной системы на территории Российской Федерации не должна порождать столь же легкого отношения субъектов государственного управления в сфере внутренних дел в оценке ее правоохранительных возможностей.

Учет населения способствует оперативному и эффективному решению органами внутренних дел (полицией) задач охраны общественного порядка, обеспечения национальной и общественной безопасности, борьбы с правонарушениями и преступлениями. В частности, он позволяет выявлять лиц, склонных к совершению правонарушений, а также скрывающихся от правоохранительных органов. Это позволяет сделать вывод о необходимости государственного контроля за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрационного учета. Органом, уполномоченным на осуществление регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, как уже отмечалось ранее, является Министерство внутренних дел Российской Федерации в лице его подразделений по вопросам миграции. Они же являются основными субъектами контроля за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации.

В соответствии с российским законодательством граждане не обязаны постоянно носить при себе паспорт или иной документ, удостоверяющий личность. Отсутствие при гражданине Российской Федерации документов не образует состава противоправного деяния. Вместе с тем в случае обращения сотрудника полиции к гражданину для удостоверения его личности, последним может быть предъявлен любой документ, который позволяет идентифицировать и установить личность гражданина (служебное удостоверение сотрудника правоохранительных органов, военный билет, водительское удостоверение на право управления транспортным средством, студенческий билет и т. д.).

При проверке документов сотрудник полиции должен убедиться, что они действительны (не истек срок их действия, не имеется признаков порчи либо подделки) и принадлежат предъявителю (сопоставить визуальный портрет предъявителя документа с фотографическим). Дополнительно обращаем внимание на необходимость установления наличия признаков подделки документов: полной (поддельный бланк документа) или частичной (переклеивание фотографии, подчистки в тексте). Сотрудники полиции, проверяя паспорт, обязаны внимательно просмотреть все его страницы, сравнивая при

этом их серию и номер бланка, а также обращая внимание на отдельные защитные свойства бланка паспорта, такие как:

— двухцветная нить с пунктирным свечением в ультрафиолетовом излучении по всей длине корешка бланка паспорта;

— 14 страниц из 20 имеют нумерацию в орнаментальном оформлении, продублированную в центре страницы в фоновой сетке;

— 3 вида защитных волокон на страницах бланка паспорта;

— видимое на просвет изображение общего водяного знака, содержащего при рассмотрении в проходящем свете объемные начертания букв «РФ» на внутренних страницах бланка паспорта;

— защитная металлизированная нить, меняющая цвет в зависимости от угла зрения в бумаге девятнадцатой и двадцатой страниц введена (отдельные участки нити видны на поверхности девятнадцатой страницы);

— нумерация бланка паспорта способом высокой печати в верхней части второй и третьей страниц, в верхней части левого и правого разворота вкладыша;

— лазерная перфорация нумерации бланка паспорта в нижней части 5–20-й страниц, заднего форзаца и обложки;

— в верхней части обложка бланка паспорта на фоне темно-красного цвета в две строки размещены слова «Российская Федерация», в середине воспроизведен золотистый тисненый Государственный герб Российской Федерации (без щита), а под ним — слово «паспорт»;

— строки для внесения записей на 2-й, 3-й, 16-й и 17-й страницах бланка паспорта расположены параллельно сгибу бланка с интервалом 6,6 мм;

— 3-я страница при высокой температуре ламинируется пленкой с голографическим изображением;

— в правом верхнем углу 3-й страницы расположен элемент, имеющий форму окружности, с буквами «РФ», меняющий в зависимости от угла зрения цвет с пурпурного на зеленый;

— на 4-й странице записи и отметки **не производятся**;

— типографский рисунок — орнаментальная бордюрная полоса с ориентацией по центру в верхней части 20-й страницы бланка паспорта;

— на 5-й, 7-й, 9-й, 11-й, 13-й, 15-й и 19-й страницах напечатано выполненное стилизованными буквами в орнаментальном оформлении слово «Россия».

Во время изучения документа сотруднику полиции в целях обеспечения собственной безопасности следует одновременно наблюдать

за поведением гражданина. Зачастую гражданин своими нервозными действиями дает полицейскому понять о необходимости более пристального изучения предъявленного документа.

Контроль за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации осуществляется в целях:

— обеспечения выполнения требований законодательства Российской Федерации в сфере регистрационного учета;

— выявления административных правонарушений и преступлений в сфере регистрационного учета;

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

— выявления и устранения причин и условий, способствующих совершению преступлений и административных правонарушений в сфере регистрационного учета.

— выявления фактов фиктивной регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства.

4.2. Формы и методы контроля за соблюдением правил внутренней миграции на территории Российской Федерации

Формы и методы контроля зависят от поставленных целей. Чаще всего при реализации совместных форм контроля различными подразделениями МВД России практикуются:

1) плановые комплексные профилактические операции по проверке соблюдения правил паспортно-регистрационной системы, проводимые сотрудниками подразделений по вопросам миграции МВД России совместно с участковыми уполномоченными полиции, сотрудниками оперативных служб, представителями жилищных органов и общественности;

2) целевые проверки паспортно-регистрационного режима в конкретном микрорайоне или жилом массиве, на отдельных объектах, предприятиях, в организациях и др.;

3) выход в конкретные адреса сотрудников подразделений по вопросам миграции МВД России совместно с сотрудниками оперативных служб, участковыми уполномоченными полиции при поступлении информации из подразделения по вопросам миграции МВД России о том, что представлены документы на регистрацию по месту пребывания или месту жительства на лиц, которые объявлены в розыск и на которые выставлен сторожевое листки.

Наиболее распространенной формой контроля является проведение ведомственных проверочных мероприятий, порядок, сроки и последовательность которых определяются приказом ФМС России и МВД России от 1 августа 2013 г. № 338/587 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной миграционной службой, ее территориальными органами и Министерством внутренних дел Российской Федерации, его территориальными органами государственной функции по контролю за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации».

На ведомственном уровне нормативно закреплено, что проверочные мероприятия могут проводиться в отношении:

1. Граждан Российской Федерации, проживающих в жилом помещении:

— без документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, или по недействительному паспорту гражданина Российской Федерации;

— без регистрации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении, в том числе при поступлении в орган регистрационного учета уведомления от нанимателей (собственников) жилых помещений, где проживают данные граждане по месту пребывания или по месту жительства без регистрации.

2. Нанимателей жилых помещений (занимаемых ими по договорам социального найма и договорам найма жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов) и собственников жилых помещений:

— допустивших проживание в указанных помещениях гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства без регистрации;

— нарушивших без уважительных причин сроки уведомления органа регистрационного учета о проживании гражданина Российской Федерации в таких помещениях без регистрации по месту пребывания или по месту жительства;

— представивших в органы регистрационного учета заведомо недостоверные сведения о регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства;

— зарегистрировавших гражданина Российской Федерации по месту пребывания либо по месту жительства в занимаемых ими жилых

помещениях без намерения предоставить ему это жилое помещение для постоянного или временного проживания.

3. Лиц, ответственных за прием и передачу в орган регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета гражданина Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, в случае:

— нарушения ими установленных сроков представления в орган регистрационного учета документов для регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства;

— предоставления в орган регистрационного учета заведомо недостоверных документов для регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства.

Контроль в отношении перечисленных категорий лиц может проводиться в форме камеральных или выездных проверок. Выездная проверка может носить как плановый, так и внеплановый характер. Срок проведения такой проверки ограничен 7 днями. Вместе с тем при необходимости изучения значительного объема проверяемой информации или направлении запроса и изучения дополнительных документов и материалов допускается продление выездной проверки еще на 7 дней.

Сотрудники полиции должны знать, что плановые проверочные мероприятия проводятся по инициативе и в соответствии с ежегодно утверждаемыми планами территориальных органов МВД России. Главная роль в их проведении отводится подразделениям по вопросам миграции. Задача иных подразделений территориальных органов МВД России в данном случае сводится к оказанию содействия инициатору проверки. Такое положение дел обусловлено концепцией административной реформы органов исполнительной власти в части освобождения подразделений полиции от несвойственных им задач и снижением нагрузки в связи с выполнением дополнительных обязанностей.

Внеплановые проверочные мероприятия полиция имеет право проводить самостоятельно на основании решения о проведении проверки, оформленного в форме распоряжения министра внутренних дел Российской Федерации или его заместителя по курируемому направлению деятельности, а также начальника территориального органа МВД России или его заместителя по курируемому направлению деятельности.

Проведение внеплановых проверочных мероприятий сотрудниками полиции территориальных органов МВД России предполагает последовательную реализацию обязательных для исполнения административных процедур:

- 1) принятие решения о проведении проверки;

- 2) подготовка к проведению проверки;
- 3) издание распоряжения о проведении проверки;
- 4) проведение внеплановой выездной проверки;
- 5) составление акта проверки и ознакомление проверяемого лица с актом проверки;
- б) принятие предусмотренных законодательством мер при выявлении нарушений в ходе проведения проверки.

Для более полного представления сотрудниками полиции содержания перечисленных процедур, рассмотрим их и составляющие их элементы подробнее.

Основанием для принятия решения о проведении внеплановой выездной проверки соблюдения лицами установленных правил паспортно-регистрационной системы и издания распоряжения о ее проведении могут быть:

— материалы, поступившие из других правоохранительных органов, органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, от представителей общественных объединений, свидетельствующие о наличии признаков состава преступления или события административного правонарушения. Наиболее распространенными случаями в сложившейся практике является поступление такой информации от подразделений по вопросам миграции МВД России, от инспекторов отделов (отделений) по делам несовершеннолетних территориальных органов МВД России;

— сообщения и заявления физических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие признаков состава преступления или события административного правонарушения;

— сообщения и заявления юридических лиц, предоставляющих потребителям коммунальные услуги, в форме актов об установлении количества граждан, временно проживающих в жилом помещении, указывающие на наличие признаков состава преступления или события административного правонарушения;

— непосредственное выявление в ходе служебной деятельности сотрудниками территориального органа МВД России фактов нарушения проверяемыми лицами Правил регистрации; событий, указывающих на наличие фиктивной регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства или факта массовой регистрации граждан по месту пребывания и по месту жительства в жилом помещении;

— поступление в орган регистрационного учета от нанимателей (собственников) жилых помещений уведомлений о проживании граждан Российской Федерации в этих жилых помещениях без регистрации по месту пребывания или по месту жительства.

Решение о проведении внеплановой проверки должно быть принято уполномоченным руководителем в срок не превышающий пять рабочих дней с момента поступления в территориальный орган МВД России информации, свидетельствующей о наличии оснований для ее проведения.

Подготовительный этап предполагает получение сведений, необходимых для издания распоряжения о проведении проверки и подтверждения обстоятельств, указанных в заявлении (сообщении) послужившим основанием для принятия решения о проведении внеплановой выездной проверки. На данном этапе определяется круг субъектов контроля, привлекаемых к проведению проверки, согласовывается порядок ее проведения, определяется персональный состав группы по проведению проверки, готовится проект распоряжения о проведении проверки.

Данный этап (подготовки к проведению проверки) сотрудникам полиции следует использовать максимально эффективно для сбора информации по материалу. Необходимо подготовить и направить запросы о предоставлении сведений, относящихся к проверяемому лицу, в государственные органы, органы местного самоуправления и (или) подведомственные государственным органам и органам местного самоуправления организации, в распоряжении которых могут иметься интересующие сотрудника полиции в связи с проведением проверки сведения. Срок исполнения таких запросов ограничен тремя днями и, чтобы не превысить впоследствии семидневный срок проведения проверки, следует запросить необходимую для правильной оценки проверяемого события информацию заранее.

Как отмечалось ранее, основанием для издания распоряжения является принятие министром внутренних дел Российской Федерации (его заместителем по курируемому направлению деятельности) либо начальником территориального органа МВД России (его заместителем по курируемому направлению деятельности) решения о проведении проверки. В распоряжении обязательно указываются на обстоятельства, послужившие основанием для проведения проверки; вид проверочного мероприятия (напомним, что для территориальных органов МВД России это исключительно внеплановые выездные проверки); сроки проверки; данные лица, в отношении которого планируется проведение проверки; адрес проверяемого лица; персональный состав группы сотрудников, осуществляющих проверку с назначением ее ру-

ководителя. Дополнительно в распоряжении указывается возможный срок продления проверки (при необходимости в случае возникновения соответствующих оснований).

В день подписания руководителем, уполномоченным на принятие соответствующего решения, распоряжение о проведении проверки проходит обязательную регистрацию в территориальном органе МВД России. Распоряжение о проведении проверки должно быть издано заблаговременно. Поскольку речь идет о внеплановых выездных проверках осуществляемых территориальными органами МВД России, то распоряжения должны издаваться не менее чем за один рабочий день до их проведения. При изменении вида или сроков проверки, а также состава группы по проведению проверки издается новое распоряжение.

Законность проведения внеплановой выездной проверки органично связана с соблюдением сотрудником полиции законодательно установленного порядка (алгоритма) действий. Так, в ходе проведения проверки сотрудник полиции должен последовательно осуществить:

1. Выезд по адресу проживания (пребывания) проверяемого лица.

2. Предъявление распоряжения о проведении проверки проверяемому лицу. При этом сотрудник полиции должен предпринять меры для воспрепятствования возможному уничтожению или приведению в негодность документа проверяемым лицом.

3. Предъявление служебного удостоверения. Служебное удостоверение может быть предъявлено сотрудником полиции при исполнении служебных обязанностей как по личной инициативе, так и по просьбе гражданина. Удостоверение демонстрируется в раскрытом виде на уровне глаз граждан, при этом сотрудник, в целях обеспечения прочного удержания удостоверения в случае внезапной попытки вырвать его из рук, придерживает удостоверение пальцем одной руки, зажатым по линии сгиба удостоверения. При предъявлении служебного удостоверения запрещается передавать его в руки проверяемого или других лиц.

4. Ознакомление проверяемого лица с его правами и обязанностями при проведении проверки.

Перед началом проверочного мероприятия проверяемому лицу должно быть разъяснено, что оно обязано выполнять законные требования сотрудников полиции в связи с исполнением ими служебных обязанностей¹, а также предоставлять документы, требуемые проверяю-

¹ Федеральный закон от 07.02.11 № 3-ФЗ «О полиции». Ст. 30.

щим¹. Одновременно лицо информируется о правах, возникающих у него в связи с проводимой проверкой:

- присутствовать при всех действиях в ходе проверки;
- представлять документы, сведения и сообщать информацию, необходимую, по его мнению, для включения в акт проверки;
- обжаловать в установленном порядке действия сотрудников полиции;
- знакомиться с материалами проверки;
- направлять мотивированные возражения по поводу обстоятельств, изложенных в акте проверки.

5. Вручение копии распоряжения о проведении проверки проверяемому лицу. На данном этапе, на оригинале распоряжения о проведении проверки, который остается у сотрудника, проводящего проверку, проверяемое лицо проставляет отметку о получении копии распоряжения в виде подписи с указанием своих данных (фамилия, имя и отчество), а также дату получения копии распоряжения. Подписанный проверяемым лицом оригинал распоряжения впоследствии приобщается к материалам проверки. Если проверяемое лицо отказывается от получения копии распоряжения о проведении проверки, то сотрудником в оригинале распоряжения о проведении проверки об этом делается запись.

6. Проверку соблюдения проверяемым лицом Правил регистрации. Ход и результаты проверки находят отражение в акте проверки. При проверке допустимо использование фото- и (или) видеосъемки. В этом случае, в соответствии с требованием законодательства, в акте проведения проверки сотрудником делается отметка, а фото- и (или) видеоматериалы приобщаются к материалам проверки. Решение о целесообразности использования фото- и (или) видеосъемки руководитель проверки принимает самостоятельно.

7. Составление протокола об административном правонарушении (на каждого правонарушителя), в случае выявления в ходе проверки административного правонарушения. В случае составления протокола (протоколов) в акте проверки делается соответствующая запись.

8. Изучение документов, сведений и информации, полученных в ходе проверки. Если на данном этапе возникнет потребность в предоставлении дополнительной информации, либо информации, для подготовки которой требуется время, сотрудник полиции должен подготовить и направить запросы в государственные органы, органы местного

¹ Приказ ФМС России и МВД России от 01.08.13 № 338/587 «Об утверждении Административного регламента ...». П. 17.

самоуправления и (или) подведомственные государственным органам и органам местного самоуправления организации, заранее проработав вопрос о возможности продления срока проведения проверки (при невозможности получить необходимую информацию в период проведения проверки).

9. Сопоставление требуемых у проверяемых лиц документов их копиям и подписание актов приема-передачи копий документов, подлежащих приобщению к материалам проверки. Требование о представлении документов может быть устным или письменным. Письменное требование оформляется в виде запроса в двух экземплярах: первый экземпляр вручается проверяемому лицу с подтверждением его вручения, второй экземпляр помещается в материалы проверки.

Подзаконным нормативным правовым актом исчерпывающе сформулирован перечень документов, которые сотрудники полиции вправе требовать от проверяемого лица. К ним относятся:

- паспорт гражданина Российской Федерации;
- свидетельство о регистрации по месту жительства установленной формы (для граждан Российской Федерации, не достигших 14-летнего возраста);
- свидетельство о регистрации по месту пребывания установленной формы, в котором содержатся сведения о регистрации гражданина по месту пребывания по конкретному адресу;
- документы, подтверждающие наличие родственных отношений проверяемого лица с нанимателем (собственником) жилого помещения;
- документы, подтверждающие право владения, пользования и распоряжения жилым или нежилым помещением¹.

Копии перечисленных документов визируются сотрудниками проводящими проверку и приобщаются к материалам проверки. Передача копий документов осуществляется на основании акта приема-передачи документов, который подписывается принявшим документы сотрудником и проверяемым лицом, Акт приема-передачи документов составляется в двух экземплярах. В акте указывается весь перечень документов, передаваемых проверяемым лицом сотрудникам, проводящим проверку, и дата приема-передачи документов.

10. Получение объяснений у проверяемого лица. Проверяемое лицо имеет право давать объяснения по поводу выявленных в ходе прове-

¹ Приказ ФМС России и МВД России от 01.08.13 № 338/587 «Об утверждении Административного регламента».

рочных мероприятий обстоятельств, имеющие значение для установления истины и принятия правильного решения. К таким обстоятельствам можно отнести непредоставление проверяемым лицом по требованию сотрудника органов внутренних дел, проводящего проверку, необходимых документов либо их копий ввиду их отсутствия.

Объяснение, в целях его дальнейшего использования в административном процессе, дается в письменном виде.

В случае отказа лица от дачи объяснения сотрудником делается соответствующая запись в акте проверки.

11. Фиксирование в установленном порядке выявленных фактов нарушения правил регистрации.

Вне зависимости от результатов внеплановой выездной проверки по ее итогам сотрудниками полиции составляется акт проверки в двух экземплярах. Как большинство процессуальных документов, акт проверки состоит из двух частей — вводной и основной. В вводной части акта проверки должны быть отражены:

1. Реквизиты документа (дата, время и место его составления; наименование территориального органа МВД России, осуществлявшего проверку);

2. Сведения о проверяемом лице (фамилия и инициалы проверяемого лица; адрес проверяемого лица; фамилия и инициалы представителя проверяемого лица (при наличии));

3. Сведения, характеризующие проверочное мероприятие (дата и номер распоряжения, на основании которого проводилась проверка; дата, время и место проведения проверки; список сотрудников, проводивших проверку).

В основной части акта проверки должны быть изложены следующие сведения:

1. Описание выявленных при проверке нарушений Правил регистрации со ссылкой на установленные доказательства (документы) их совершения;

2. Информация о возбужденных в период проведения проверки делах об административных правонарушениях (в случае если по выявленным административным правонарушениям на момент окончания проверки приняты решения, указывается, кем и когда вынесены решения) либо о направленных в территориальные органы МВД России материалах, содержащих признаки состава преступления;

3. Об ознакомлении или отказе от ознакомления с актом гражданина и (или) должностных лиц, а также присутствовавших при проведении проверки лиц.

В подтверждение правильности сведений, представленных в акте проверки, акт подписывается всеми сотрудниками, участвовавшими в ее проведении. После ознакомления проверяемого лица с актом проверки первый экземпляр вручается проверяемому лицу, второй экземпляр остается в материалах проверки. Если проверяемое лицо отказывается расписываться в акте об ознакомлении с результатами проверки, в документе необходимо сделать об этом отметку и заверить ее подписями лиц, присутствовавших при проведении проверки.

Копии акта проверки при необходимости могут также быть направлены в заинтересованные органы и организации.

В случае, если в ходе проверочного мероприятия были выявлены нарушения правил паспортно-регистрационной системы, к акту проверки прилагается план устранения нарушений. План составляется проверяемым лицом и утверждается сотрудником, проводившим проверку, который впоследствии контролирует ход его исполнения. В плане перечисляются конкретные мероприятия, направленные на устранение выявленных нарушений; причин, способствовавших их возникновению, а также на недопущение повторных нарушений лицом требований законодательства по обеспечению паспортно-регистрационного режима в Российской Федерации. Срок устранения указанных в плане нарушений определяется сотрудником, утверждающим план, но он не должен составлять более 3 месяцев.

В случае если проверка проводится несколькими сотрудниками, план устранения нарушений утверждается и ставится на контроль сотрудником, назначенным руководителем проверки.

По результатам проверки может быть принято одно из следующих решений:

— о прекращении проверки в связи с отсутствием нарушений Правил регистрации со стороны проверяемого лица;

— о назначении проверки в отношении иного лица в случае поступления в ходе проверки информации о нарушениях Правил регистрации со стороны данного лица;

— о прекращении проверки и направлении материалов данной проверки в соответствующие государственные органы — в связи с выявлением признаков составов преступлений и (или) административных правонарушений в действиях проверяемого лица;

— о продлении срока проведения проверки;

— о возбуждении дела об административном правонарушении.

Важная роль в инициации рассмотренного вида контроля (внеплановых выездных проверках) принадлежит участковым уполномоченным полиции, в обязанности которых, входит:

— ежедневное осуществление сбора информации о регистрационном учете граждан, о лицах, систематически сдающих внаем жилые помещения, о лицах, проживающих без регистрации по месту жительства или месту пребывания, без документов или по недействительным документам, удостоверяющим личность;

— поддержание в установленном законом порядке доверительных отношений с гражданами и проведение разъяснительной работы среди населения по соблюдению правил регистрационного учета населения;

— выявление при проверке гостиниц, общежитий, юридических лиц нарушений паспортно-регистрационного режима, подготовка и направление представлений об устранении нарушений в них;

— ежемесячный доклад сведений о проделанной работе по обеспечению правил паспортно-регистрационного режима на обслуживаемом участке начальнику территориального органа МВД России¹.

Осуществляя поквартирный профилактический обход и проверяя соблюдение паспортно-регистрационных правил, участковые уполномоченные полиции могут с разрешения граждан входить в занимаемые ими жилые помещения и осуществлять проверку документов, удостоверяющих личность, а также в частных домовладениях для проверки домовых книг.

Сотрудникам полиции необходимо понимать, что подобные проверки не должны носить формальный характер. При проведении таких профилактических мероприятий участковый уполномоченный полиции обязан сделать в соответствующей графе домовой книги отметку о проверке и записи об устранении выявленных нарушений. Зачастую в ходе профилактических мероприятий выявляются основания для проведения внеплановой выездной проверки территориальным органом МВД России либо для проведения аналогичной или камеральной проверки подразделением по вопросам миграции МВД России.

В случае выявления фактов проживания граждан без регистрации по месту жительства или месту пребывания без документов, удостоверяющих их личность, либо с нарушением иных правил, установ-

¹ Наставление по организации деятельности участковых уполномоченных полиции (утв. приказом МВД России от 31.12.12 № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции»).

ленных законодательством Российской Федерации, участковый уполномоченный полиции имеет право (ст. 13 Закона о полиции):

— доставить нарушителя для составления протокола, при невозможности составления его на месте выявления административного правонарушения, в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в иное служебное помещение;

— составить протокол об административном правонарушении;

— вынести постановление о назначении административного наказания.

4.3. Административно-юрисдикционная деятельность полиции по обеспечению режима внутренней миграции в России

Правонарушения, совершаемые гражданами Российской Федерации в миграционной сфере можно условно разделить на две группы:

1. Правонарушения, связанные с неисполнением гражданином Российской Федерации правил оформления, выдачи и обмена основного документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации и регистрационного учета;

2. Правонарушения, совершаемые гражданами Российской Федерации в связи с въездом на территорию Российской Федерации, выездом с территории Российской Федерации, пребыванием, проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства.

Вторая группа правонарушений будет рассмотрена на позднее, в соответствующем параграфе пятой главы монографии.

Обратимся к анализу правонарушений, отнесенных к первой группе. Так, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрены составы правонарушений, которые условно могут быть поделены на две подгруппы:

1. Нарушения правил оформления, выдачи и обмена основного документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации:

— ст. 19.15. Проживание гражданина Российской Федерации без документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта);

— ст. 19.16. Умышленная порча документа, удостоверяющего личность (паспорта), либо утрата документа, удостоверяющего личность (паспорта), по небрежности;

— ст. 19.17. Незаконное изъятие документа, удостоверяющего личность (паспорта), или принятие документа, удостоверяющего личность (паспорта), в залог;

— ст. 19.18. Представление ложных сведений для получения документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), либо других документов, удостоверяющих личность или гражданство.

2. Нарушения правил регистрационного учета:

— ст. 19.15.1. Проживание гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации;

— ст. 19.15.2. Нарушение правил регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении.

Рассмотрим их подробнее.

Статья 19.15 «Проживание гражданина Российской Федерации без документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта)».

Объектом правонарушения является установленный порядок управления (паспортизации) в Российской Федерации.

Объективная сторона правонарушения отражена в двух частях статьи:

— проживание по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении гражданина Российской Федерации, обязанного иметь документ, удостоверяющий личность гражданина (паспорт), без документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), или по недействительному документу, удостоверяющему личность гражданина (паспорту);

— аналогичное нарушение, совершенное в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге.

Напомним, что такая обязанность возникает у гражданина с 14-тилетнего возраста. Содержанием данного состава правонарушений охватываются случаи, когда гражданин имеет паспорт или иной документ, удостоверяющий личность, но тот не может быть признан действительным в силу ряда причин (например, истек срок действия паспорта).

Введение законодателем более серьезного наказания за совершение правонарушения в городах федерального значения обусловлено массовостью подобных явлений в указанных субъектах Российской Федерации и более существенными последствиями таких правонарушений в условиях мегаполисов.

Субъектами данных правонарушений могут быть исключительно граждане Российской Федерации.

Субъективная сторона правонарушения может быть выражена как в форме умысла, так и неосторожности.

Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами территориальных органов МВД России (полиции).

Санкция статьи предполагает назначение виновному лицу административного штрафа.

Статья 19.16. «Умышленная порча документа, удостоверяющего личность (паспорта), либо утрата документа, удостоверяющего личность (паспорта), по небрежности».

Объектом правонарушения является установленный порядок управления в Российской Федерации, в частности в сфере паспортизации граждан.

Объективная сторона правонарушения образована одним из следующих действий виновного лица:

— уничтожением паспорта, иного документа, удостоверяющего личность гражданина (уничтожение предполагает приведение такого документа полностью в непригодное состояние);

— порчей паспорта, иного документа, удостоверяющего личность гражданина (например, в документе вырваны полностью или частично страницы, либо их фрагменты; виновное лицо заливает страницы краской или пишет на них);

— небрежным его хранением (т. е. виновный оставляет его, например, в транспортном средстве, в кафе, в одежде на пляже). Обязательным условием такого небрежного хранения является то, что оно приводит к утрате документа. То есть, между небрежным хранением и утратой документа присутствует причинно-следственная связь.

Субъектами правонарушения являются граждане Российской Федерации.

Субъективная сторона правонарушения характеризуется прямым умыслом либо небрежностью.

Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами территориальных органов МВД России (полиции).

Санкция статьи предполагает возможность назначения виновному лицу наказания в виде предупреждения или административного штрафа.

Статья 19.17. «Незаконное изъятие документа, удостоверяющего личность (паспорта), или принятие документа, удостоверяющего личность (паспорта), в залог».

Объектом правонарушения является установленный порядок управления в сфере паспортизации граждан.

Объективная сторона правонарушения состоит в:

— незаконном изъятии должностным лицом документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта);

— принятии документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), в залог.

Объективная сторона правонарушения обусловлена требованиями законодательства Российской Федерации к обращению с основным документом, удостоверяющим личность (паспортом). Так, п. 22 Положения о паспорте гражданина Российской Федерации¹ прямо запрещает изъятие у гражданина паспорта за исключением случаев, предусмотренных законом. К таким случаям можно отнести:

— временное изъятие уполномоченными органами и направление в государственный орган, осуществивший его выдачу, паспорта гражданина Российской Федерации, в случае, если выезд из Российской Федерации ему ограничен по основаниям, предусмотренным законом²;

— временное изъятие органом предварительного следствия или судом и приобщение к личному делу паспорта лица, заключенного под стражу или осужденного к лишению свободы (при освобождении из-под стражи или отбытии наказания в виде лишения свободы паспорт возвращается гражданину)³.

Субъектами правонарушения являются: по ч. 1 — должностные лица; по ч. 2 — физические лица.

¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации» // Информационно-правовой портал «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/11900262/entry/1000:1> (дата обращения 16.01.2015 г.).

² См.: Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Ст. 18.

³ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации». Ст. 21.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется умышленной формой вины.

Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами территориальных органов МВД России (полиции).

Санкция статьи предполагает ответственность в виде штрафа.

Статья 19.18. «Представление ложных сведений для получения документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), либо других документов, удостоверяющих личность или гражданство».

Объектом правонарушения является установленный порядок управления в сфере паспортизации граждан.

Объективная сторона правонарушения состоит в представлении в уполномоченный орган сведений, заведомо ложных для заявителя, в целях получения документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), заграничного паспорта, или других документов, удостоверяющих личность или гражданство. Не охватываются составом правонарушения и образуют составы преступлений:

— представление заявителем поддельных документов в целях получения документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), заграничного паспорта, или других документов, удостоверяющих личность или гражданство;

— внесение должностным лицом, а также государственным служащим или муниципальным служащим, не являющимся должностным лицом, в официальные документы заведомо ложных сведений, исправлений, искажающих их действительное содержание, если эти деяния совершены из корыстной или иной личной заинтересованности.

Субъектами указанного правонарушения являются граждане и должностные лица.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется умышленной формой вины.

Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами территориальных органов МВД России (полиции).

Санкция статьи предполагает ответственность в виде административного штрафа.

Статья 19.15.1. «Проживание гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации».

Состав правонарушения не является новым для российского права. Ранее его содержание частично охватывалось составом правонарушения, предусмотренного ст. 19.15 КоАП РФ. Однако, несмотря на либерализацию правил регистрационного учета в Российской Федерации, проблема соблюдения его требований продолжала сохранять актуальность. Граждане по-прежнему неохотно обращались за легализацией нового места пребывания (проживания). Особые злоупотребления законом наблюдались со стороны нанимателей, собственников жилых помещений. Сложившаяся ситуация, особо остро проявляющаяся в мегаполисах, вынудила законодателя выделить данное правонарушение в отдельную норму¹ и структурировать в соответствии с наблюдающимися в данной сфере тенденциями.

Объектом правонарушения является установленный порядок управления в сфере исполнения (соблюдений) правил регистрационного учета населения.

Объективная сторона правонарушения состоит в:

— проживании гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации либо допущении такого проживания нанимателем или собственником этого жилого помещения свыше установленных законом сроков;

— тех же действиях, совершенных в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге.

Ужесточение ответственности в указанной сфере, вместе с тем не затронуло традиционные для российской действительности ситуации проживания совместно с родственниками. Также законодателем были учтены нюансы проживания, трудоустройства и приобретения недвижимости в городах федерального значения Санкт-Петербурге и Москве, а также в Ленинградской и Московской областях. Так, в примечании к статье прямо указано, что граждане Российской Федерации освобождаются от административной ответственности, в случае:

— проживания без регистрации по месту пребывания в жилом помещении, находящемся в соответствующем населенном пункте субъекта Российской Федерации, если они зарегистрированы по месту жительства в другом жилом помещении, находящемся в том же или ином населенном пункте того же субъекта Российской Федерации;

¹ См.: Федеральный закон от 21 декабря 2013 г. № 376-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Информационно-правовой портал «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/70544924/entry/45:2>.

— проживания без регистрации по месту пребывания в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Москве или в одном из населенных пунктов Московской области, если они зарегистрированы по месту жительства в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Москве или в одном из населенных пунктов Московской области;

— проживания без регистрации по месту пребывания в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Санкт-Петербурге или в одном из населенных пунктов Ленинградской области, если они зарегистрированы по месту жительства в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Санкт-Петербурге или в одном из населенных пунктов Ленинградской области;

— если они являются супругами, детьми (в том числе усыновленными), супругами детей, родителями (в том числе приемными), супругами родителей, бабушками, дедушками или внуками нанимателя (собственника) жилого помещения, имеющего регистрацию по месту жительства в данном жилом помещении;

— если 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.

Субъектами указанного правонарушения являются граждане; наниматели, собственники жилья (физические лица) и юридические лица.

С субъективной стороны правонарушение может быть совершено как умышленно, так и по неосторожности.

Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами территориальных органов МВД России (полиции).

Санкция статьи предполагает ответственность в виде штрафа.

Статья 19.15.2. «Нарушение правил регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении».

Данная статья была введена в российское право одновременно с предыдущей рассмотренной нами статьей в рамках комплексного реформирования системы регистрационного учета населения в Российской Федерации. И, все сказанное в рамках анализа ст. 19.15.1, в равной степени относится и к этой статье. Данная норма стала адекватной реакцией государства на такое явление как «резиновые квартиры».

Объектом правонарушения является установленный порядок управления в сфере исполнения (соблюдений) правил регистрационного учета населения.

Объективную сторону правонарушения образует одно из действий, предусмотренных пятью частями статьи:

— нарушение правил регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния;

— нарушение, предусмотренное частью 1 настоящей статьи, совершенное в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге;

— нарушение без уважительных причин нанимателем или собственником, предоставившими жилое помещение гражданину Российской Федерации, установленных законодательством Российской Федерации сроков уведомления органа регистрационного учета о проживании данного гражданина в указанном жилом помещении без регистрации либо представление в орган регистрационного учета заведомо недостоверных сведений о регистрации гражданина Российской Федерации, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния;

— нарушение, предусмотренное частью 3 настоящей статьи, совершенное в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге;

— нарушение лицом, ответственным за прием и передачу в орган регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета гражданина Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, установленных законодательством Российской Федерации сроков представления в орган регистрационного учета документов для регистрации граждан Российской Федерации либо представление в орган регистрационного учета заведомо недостоверных документов для регистрации гражданина Российской Федерации, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния.

В примечании к данной статье законодатель также указал на то, что лица освобождаются от административной ответственности, в определенных случаях:

— граждане Российской Федерации освобождаются от административной ответственности за нарушение правил регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении в случае представления документированной информации о том, что они являются супругами, детьми (в том числе усы-

новленными), супругами детей, родителями (в том числе приемными), супругами родителей, бабушками, дедушками, внуками нанимателей (собственников) жилого помещения, имеющих регистрацию по месту жительства в данном жилом помещении.

— наниматель (собственник) жилого помещения освобождается от административной ответственности за нарушение установленных законодательством Российской Федерации сроков уведомления органа регистрационного учета о проживании гражданина Российской Федерации в указанном жилом помещении без регистрации в случае: представления таким гражданином документированной информации о его регистрации по месту жительства в другом жилом помещении, находящемся в том же или ином населенном пункте того же субъекта Российской Федерации; проживания гражданина Российской Федерации в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Москве или в одном из населенных пунктов Московской области, если он зарегистрирован по месту жительства в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Москве или в одном из населенных пунктов Московской области; проживания гражданина Российской Федерации в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Санкт-Петербурге или в одном из населенных пунктов Ленинградской области, если он зарегистрирован по месту жительства в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Санкт-Петербурге или в одном из населенных пунктов Ленинградской области.

Субъектами указанного правонарушения могут быть граждане; наниматели, собственники жилья; должностные лица и юридические лица.

С субъективной стороны правонарушение может быть совершено как умышленно, так и по неосторожности.

Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами территориальных органов МВД России (полиции).

Санкция статьи предполагает ответственность в виде административного штрафа.

В случае выявления нарушений сотрудники территориальных органов МВД России составляют протоколы на нарушителей. Следует отметить, что право рассматривать дела о правонарушениях, предусмотренных ст. 19.15–19.18 КоАП РФ, принадлежит сотрудникам территориальных органов МВД России¹.

¹ См.: ст. 23.3 и 23.67 КоАП РФ.

Таким образом, несмотря на главенствующую роль подразделений по вопросам миграции МВД России в осуществлении контроля за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства, значительный объем работы в данном направлении осуществляется участковыми уполномоченными полиции. Именно они являются первичным звеном системы предупреждения и пресечения нарушений правил регистрации по месту жительства и по месту пребывания. Руководители территориальных органов МВД России организуют работу и обеспечивают контроль за выполнением участковыми уполномоченными полиции их функциональных обязанностей по данному направлению служебной деятельности. О работе по проверкам соблюдения гражданами паспортно-регистрационного режима, проводимой на административном участке, участковые уполномоченные полиции ежемесячно докладывают непосредственному руководителю в территориальном органе внутренних дел, который в случае выявления нарушений Правил регистрации в рамках взаимодействия информирует соответствующее подразделение по вопросам миграции МВД России.

ГЛАВА 5

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ, ФОРМЫ И МЕТОДЫ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ И АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ РЕЖИМА ВНЕШНЕЙ МИГРАЦИИ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

5.1. Правовые основы осуществления сотрудниками полиции федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением миграционных правил на территории Российской Федерации.

5.2. Правовое регулирование въезда на территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

5.3. Правовое регулирование пребывания и проживания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.

5.4. Правовое регулирование миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.

5.5. Правовые основы и порядок осуществления структурными подразделениями территориальных органов МВД России федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников.

5.6. Правовые основания и порядок применения сотрудниками полиции к иностранным гражданам и лицам без гражданства отдельных мер государственного принуждения.

5.7. Административно-юрисдикционная деятельность полиции по обеспечению миграционного режима на территории Российской Федерации.

5.1. Правовые основы осуществления сотрудниками полиции федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением миграционных правил на территории Российской Федерации

В Российской Федерации законодательно закреплено положение о том, что самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата МВД России, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей компетенции функции министерства по выработке и реализации государственной политики, а также нормативному правовому регулированию в сфере миграции является Главное управление по вопросам миграции МВД России¹. Вместе с тем ряд полномочий в указанной сфере реализуется подразделениями по вопросам миграции при содействии иных подразделений территориальных органов МВД России. К таким полно-

¹ Приказ МВД России от 15 апреля 2016 г. «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации».

мочиям относится осуществление миграционного контроля (надзора). Согласно постановлению Правительства Российской Федерации, государственный контроль осуществляется федеральными органами исполнительной власти в соответствии с установленной компетенцией¹.

Положение об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции, утвержденное этим постановлением, устанавливает порядок осуществления федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции. Очевидным недостатком названного постановления является узость понимания миграционного контроля. Так, п. 5 названного правового акта под контролем понимает исключительно проведение проверок: «Государственный контроль осуществляется в форме проверок». Представляется, что данное положение не в полной мере соответствует теории административно-правового регулирования и управления.

Одновременно с введением в действие в 2012 г. указанного постановления Правительства Российской Федерации, распоряжением руководителя ФМС России была создана межведомственная рабочая группа с участием представителей МВД России и ФМС России по разработке проекта приказа «Об утверждении Административного регламента по исполнению государственной функции по контролю и надзору за соблюдением положений миграционного законодательства Российской Федерации иностранными гражданами и лицами без гражданства и за соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда»². Новый нормативный правовой акт был призван заменить собой одноименный совместный приказ МВД России и ФМС России от 30 апреля 2009 г. № 338/97. В соответствии с решением, достигнутым в ходе совместного заседания коллегий ФМС России и МВД России 30 ноября 2012 г., указанный проект планировалось подготовить до 1 марта 2013 г. Однако новый приказ был принят лишь в 2015 г.³ Он базируется на положениях постановления правительства

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 13.11.12 №1162 «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции». П. 2.

² Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной миграционной службы на 2012 год и плановый период 2013 и 2015 годов // Официальный сайт ФМС России [Электронный ресурс]. URL: http://www.fms.gov.ru/about/activity/stats/Plani_prognozi_i_dokladi/item/5823.

³ Приказ ФМС России и МВД России от 31.07.15 № 367/807 «Об утверждении Административного регламента ...».

и прежнего приказа, что во многом предопределило его содержание. В связи с этим контроль сохраняет односторонний формат, то есть, формами его проведения являются исключительно проверки. Таким образом, помимо подразделений по вопросам миграции МВД России, обязанность «в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел и федеральным органом исполнительной власти, реализующим государственную политику в сфере миграции и осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, участвовать в осуществлении контроля за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами порядка регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» возложена на все подразделения полиции (п. 33. ч. 1 ст. 12 Закона о полиции).

В обеспечение названной обязанности полиция имеет право «проверять документы, удостоверяющие личность граждан, если имеются данные, дающие основания подозревать их в совершении преступления или полагать, что они находятся в розыске, либо если имеется повод к возбуждению в отношении этих граждан дела об административном правонарушении, а равно если имеются основания для их задержания в случаях, предусмотренных федеральным законом; проверять у граждан, должностных лиц, общественных объединений и организаций разрешения (лицензии) и иные документы на совершение определенных действий или на осуществление определенного вида деятельности, контроль (надзор) за которыми возложен на полицию в соответствии с законодательством Российской Федерации» (п. 2 ч. 1 ст. 13 Закона о полиции) и «составлять протоколы об административных правонарушениях, собирать доказательства, применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применять иные меры, предусмотренные законодательством об административных правонарушениях» (п. 8 ч. 1 ст. 13 Закона о полиции).

Анализируя содержание законодательства об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции, следует также отметить необоснованно узкий подход законодателя к объектам контроля. Согласно положениям закона, федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции включает в себя федеральный контроль (надзор) за пребыванием и проживанием иностранных граждан в Российской Федерации и федеральный государственный контроль (надзор) за трудовой деятельностью иностранных работни-

ков¹. То есть в качестве объектов контроля предлагается рассматривать иностранных граждан или лиц без гражданства, места их пребывания (проживания) либо осуществления ими трудовой деятельности, а также других лиц, или места, непосредственно связанные с пребыванием (проживанием) или осуществлением трудовой деятельности иностранными гражданами или лицами без гражданства. Таким образом, законодатель исключает из сферы миграционного контроля соблюдение гражданами Российской Федерации установленных правил перемещения, пребывания и проживания на территории Российской Федерации. В этой связи следует отметить, что под миграцией понимается территориальные перемещения населения или индивидуумов, в результате которых изменяется их место жительства². Субъектами миграции могут быть как граждане конкретного государства (внутренняя миграция), так и иностранные граждане, а также лица без гражданства (внешняя миграция). Вместе с тем законодательство Российской Федерации исходит из иного, более узкого подхода к содержанию миграционного контроля, рассматривая его исключительно применительно к иностранным гражданам и лицам без гражданства. Такой подход, по нашему мнению, не совсем корректен с точки зрения правовой доктрины.

Единство цели, исходных, промежуточных и конечных задач является главной предпосылкой для взаимодействия всех сотрудников правоохранительных органов, и в первую очередь сотрудников подразделений полиции, в частности подразделений по вопросам миграции, в противодействии преступности и правонарушениям со стороны иностранных граждан и лиц без гражданства, пребывающих на территории Российской Федерации. Несмотря на различие задач, компетенции, полномочий, ведомственной принадлежности служб и структурных подразделений различных правоохранительных органов, их должна объединять общая цель — укрепление законности и правопорядка на территории Российской Федерации, защита конституционных прав граждан России, а также иностранных граждан и лиц без гражданства.

Следует отметить значительные возможности осуществления миграционного контроля отдельными подразделениями полиции не только во время оказания содействия подразделениям по вопросам миграции, но и в ходе решения собственных правоохранительных за-

¹ Федеральный закон от 25.07.02 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Ст. 29.2.

² Зраева И. М. Правовое регулирование миграционного учета в Российской Федерации: учеб. пособие для студентов ВУЗов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. С. 8.

дач и реализации имеющихся полномочий. Взаимодействие между сотрудниками различных структурных подразделений территориальных органов МВД России осуществляется в различных формах на основе совместных планов, приказов, указаний и инструкций.

Например, в рамках взаимодействия органов Госавтоинспекции и подразделений по вопросам миграции по предупреждению и пресечению административных правонарушений иностранными гражданами и лицами без гражданства и для выявления иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в Российскую Федерацию автотранспортом с целью осуществления трудовой деятельности или следующих транзитом, нарушающих порядок привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы и транзитного проезда через территорию Российской Федерации, проводятся проверки на охранно-пропускных пунктах и постах Госавтоинспекции. Вместе с тем возможности взаимодействия названных подразделений используются отнюдь не в полном объеме. Практика показывает, что в повседневной деятельности инспектора ДПС ГИБДД редко уделяют внимание проверке соблюдения водителями иностранными гражданами миграционного законодательства. Связано это с рядом причин, в том числе с отсутствием прямого указания в ведомственных нормативных правовых актах на данную обязанность, либо же с отсутствием у сотрудников ДПС ГИБДД достаточной компетенции и профессиональных знаний в области миграционного законодательства при проверке документов, подтверждающих законность пребывания (проживания) водителей автотранспортных средств и их пассажиров из числа иностранных граждан и лиц без гражданства, в Российской Федерации.

Другим направлением взаимодействия является сотрудничество участковых уполномоченных полиции с сотрудниками подразделений по вопросам миграции.

В настоящее время правовую основу служебной деятельности участковых уполномоченных полиции в этой области регулирования общественных отношений составляет нормативный акт МВД России, изданный по вопросам организации деятельности участковых уполномоченных полиции, который содержит достаточно обобщенную формулировку соответствующей обязанности: «участковый уполномоченный полиции при несении службы на закрепленной части территории муниципального образования, обслуживаемой территориальным органом Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне, выполняет задачи по защите жизни, здоровья, прав и свобод

граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, по противодействию преступности, охране общественного порядка, собственности и обеспечению общественной безопасности»¹. В рамках выполнения указанной обязанности участковый уполномоченный полиции во время профилактического обхода должен уделять особое внимание полученной в соответствии с законодательством Российской Федерации информации «о квартирах (жилых домах, комнатах), сдаваемых в аренду, в том числе гражданам Российской Федерации, иностранным гражданам и лицам без гражданства (при установлении юридических или физических лиц), о лицах, сдающих квартиры (помещения) в аренду без оформления соответствующих документов»².

Таким образом, в соответствии с ведомственным нормативным правовым актом, регламентирующим деятельность участковых уполномоченных полиции, его обязанности в сфере осуществления на обслуживаемой территории контрольно-надзорной деятельности по обеспечению миграционного режима ограничены. Тем не менее, существующее взаимодействие между участковыми уполномоченными полиции и сотрудниками подразделений по вопросам миграции на протяжении последних лет традиционно осуществляется в следующих формах:

— обмен информацией об иностранных гражданах и лицах без гражданства, постоянно проживающих на административном участке, и о соблюдении ими законодательства о правовом положении данных граждан и лиц, находящихся на территории Российской Федерации. Данная информация необходима для определения актуальных задач по предупреждению и пресечению правонарушений, совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства, планирования проведения совместных мероприятий, повышения эффективности осуществляемой работы и оценки ее конечных результатов;

— совместное планирование и проведение оперативно-профилактических мероприятий по обеспечению правопорядка в местах проживания, работы (учебы) иностранных граждан и лиц без гражданства, по предупреждению и пресечению с их стороны правонарушений;

— оказание подразделениями полиции содействия и поддержки подразделениям по вопросам миграции в выполнении возложенных на них задач и функций по контролю и надзору в сфере миграции;

¹ Наставление по организации деятельности участковых уполномоченных полиции (п. 3) (утв. приказом МВД России от 31.12.12 № 1166. «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции»).

² Там же, п. 46.1.

— совместный контроль за своевременным выездом с территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, проживавших на обслуживаемых участковыми уполномоченными полиции административных участках, нарушивших законодательство Российской Федерации;

— обучение в рамках профессиональной служебной подготовки участковых уполномоченных полиции территориальных органов МВД России сотрудниками подразделений по вопросам миграции формам и методам предупреждения и пресечения административных правонарушений в сфере регистрационного и миграционного учетов;

— оказание участковым уполномоченным консультационной, методической и иной помощи в их работе;

— направление территориальными органами МВД России материалов о правонарушениях миграционного законодательства в подразделения по вопросам миграции для привлечения к административной ответственности или принятия мер административного воздействия¹.

5.2. Правовое регулирование въезда на территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства

Важным элементом укрепления основ конституционного строя в нашей стране является принятие Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов. Существенным развитием правового поля России можно считать принятие федеральных законов от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» и от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»). В контексте названных правовых актов, обеспечение правил въезда иностранных граждан и лиц без гражданства на территорию Российской Федерации определено в качестве одного из приоритетных направлений деятельности. Это связано в первую очередь с необходимостью обеспечения режима национальной и общественной безопасности Российской Федерации. В этой связи деятельность по обеспечению порядка въезда на территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства является строго регламентированным производством, основанным на нормах права, обладающих определенной спецификой.

Правовой основой деятельности территориальных органов МВД России в сфере реализации законодательства о порядке въезда на терри-

¹ Кокарев А. Н., Лаврентьева М. С. Организация деятельности участковых уполномоченных милиции: учеб. пособие. М.: КНОРУС, 2010. С. 164.

торию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства являются Конституция Российской Федерации, а также федеральные законы от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (с изм.) и закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации».

Правила въезда иностранных граждан и лиц без гражданства в Российскую Федерацию и их документирования определены федеральными законами «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и конкретизированы постановлениями Правительства Российской Федерации.

Так, законом Российской Федерации «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (ст. 24) установлено, что для въезда в Российскую Федерацию и выезда с территории Российской Федерации иностранные граждане должны иметь, кроме документов, удостоверяющих личность¹, разрешительные документы. К таковым относятся:

1. *Виза* (для иностранных граждан и лиц без гражданства, въезжающих в Российскую Федерацию в общем порядке);

2. *Вид на жительство* (для иностранных граждан и лиц без гражданства, получивших статус лица, постоянно проживающего на территории Российской Федерации);

3. *Проездной документ беженца* (для лиц, получивших статус беженца на территории Российской Федерации).

Законом дополнительно установлен перечень документов, по которым может быть осуществлен въезд в Российскую Федерацию или выезд иностранного гражданина или лица без гражданства с территории Российской Федерации в особых случаях:

1. Решение полномочного органа об административном выдворении или депортации иностранного гражданина или лица без гражданства (в случае принятия такого решения);

2. Решение Генеральной прокуратуры Российской Федерации о выдаче иностранного гражданина или лица без гражданства иностранному государству (в случае принятия такого решения и отсут-

¹ Закон также содержит требования действительности документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина, и признания его Российской Федерацией в этом качестве.

ствия у лица действительного документа, удостоверяющего его личность и признаваемого Российской Федерацией в этом качестве);

3. Письменное уведомление компетентного органа иностранного государства об удовлетворении запроса о выдаче иностранного гражданина или лица без гражданства для уголовного преследования или исполнения приговора на территории Российской Федерации (в случае удовлетворения такого запроса и отсутствия у лица действительного документа, удостоверяющего его личность и признаваемого Российской Федерацией в этом качестве).

Отсутствие перечисленных документов у иностранного гражданина означает нарушение им правил въезда, выезда на территорию и с территории Российской Федерации.

Рассмотрим подробнее документ (визу) для въезда иностранного гражданина или лица без гражданства на территорию Российской Федерации (ст. 25.1).

Виза — выданное уполномоченным государственным органом разрешение на въезд в Российскую Федерацию и транзитный проезд через территорию Российской Федерации по действительному документу, удостоверяющему личность иностранного гражданина или лица без гражданства и признаваемому Российской Федерацией в этом качестве.

Виза содержит следующие фамилию и имя иностранного гражданина или лица без гражданства (написанные буквами русского и латинского алфавитов), их дату рождения, пол, гражданство (подданство), номер документа, удостоверяющего их личность и признаваемого Российской Федерацией в этом качестве, их фотографическое изображение (за исключением визы, выданной подразделением по вопросам миграции МВД России), дату выдачи визы, разрешенный срок их пребывания в Российской Федерации, номер приглашения на въезд в Российскую Федерацию либо соответствующего решения государственного органа, срок действия данной визы, цель поездки, сведения о приглашающей стороне, кратность данной визы.

Визы, выдаваемые на территории Российской Федерации, классифицируются по следующим основаниям:

- в зависимости от цели въезда;
- в зависимости от кратности въездов (ст. 25.2).

Данным законом также определено, что в зависимости от цели въезда иностранного гражданина в Российскую Федерацию и цели его пребывания ему может быть выдана виза:

1. *Дипломатическая виза* — виза, выдаваемая на основании решения Министерства иностранных дел Российской Федерации о выдаче

иностранному гражданину визы, направленного в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации, при наличии соответствующего обращения (вербальной ноты) министерства иностранных дел, дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства либо представительства международной организации в Российской Федерации, представленного в уполномоченный государственный орган¹.

Дипломатическая виза выдается²:

— главам иностранных государств, главам правительств иностранных государств, членам иностранных официальных делегаций, членам семей указанных лиц, следующим с ними, и сопровождающим их лицам (на срок до одного года);

— дипломатическим агентам дипломатических представительств и консульским должностным лицам консульских учреждений, сотрудникам представительств международных организаций в Российской Федерации, в отношении которых Российской Федерацией признается дипломатический статус, членам семей указанных лиц (на срок до одного года);

— иностранным дипломатическим и консульским курьерам (на срок командировки);

— должностным лицам иностранных государств, в отношении которых Российской Федерацией признается статус должностного лица, имеющего право на получение дипломатической визы, и которые следуют с рабочим визитом в дипломатические представительства или консульские учреждения иностранных государств в Российской Федерации либо в международные организации или их представительства в Российской Федерации (на срок до одного года).

Дипломатическая виза также может быть оформлена иностранному гражданину, не имеющему дипломатического паспорта, но за которым Российской Федерацией признается дипломатический статус³. Примечательно то, что если в отношении иностранного гражданина, имеющего дипломатический паспорт, Российская Федерация не признает дипломатический статус, то ему оформляется обыкновенная виза.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 9 июня 2003 г. № 335 «Об утверждении Положения об установлении формы визы, порядка и условий ее оформления и выдачи, продления срока ее действия, восстановления ее в случае утраты, а также порядка аннулирования визы». П. 19.

² Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ. Ст. 25.4.

³ См.: Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Ст. 25.4.

2. *Служебная виза* — виза, выдаваемая на основании решения Министерства иностранных дел Российской Федерации о выдаче иностранному гражданину визы, направленного в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации, при наличии соответствующего обращения (вербальной ноты) министерства иностранных дел, дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства либо представительства международной организации в Российской Федерации, представленного в уполномоченный государственный орган¹.

Служебная виза выдается:

— членам официальных иностранных делегаций, членам семей указанных лиц, следующим с ними, и сопровождающим их лицам (на срок до одного года);

— работникам административно-технического и обслуживающего персонала дипломатических представительств, консульским служащим и работникам обслуживающего персонала консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, представительств международных организаций в Российской Федерации и членам семей указанных лиц (на срок до одного года);

— военнослужащим вооруженных сил иностранных государств и членам семей указанных лиц (на срок до одного года); военнослужащим вооруженных сил иностранных государств, въезжающим в Российскую Федерацию в целях реализации международных договоров Российской Федерации и решений органов государственной власти Российской Федерации в области военно-технического сотрудничества, и членам семей указанных лиц срок пребывания в Российской Федерации может быть продлен путем выдачи многократной визы (на срок действия внешнеторгового контракта, зарегистрированного в установленном порядке, но не более чем на пять лет);

— должностным лицам иностранных государств, в отношении которых Российской Федерацией признается статус должностного лица, имеющего право на получение служебной визы, и которые следуют с рабочим визитом в дипломатические представительства или консульские учреждения иностранных государств в Российской Федерации либо в международные организации или их представительства в Российской Федерации (на срок до одного года).

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 9 июня 2003 г. № 335. П. 23.

По аналогии с дипломатической визой, служебная виза также может быть выдана иностранному гражданину, не имеющему служебного паспорта, но за которым Российской Федерацией признается официальный статус¹.

3. *Транзитная* — виза, выдаваемая на срок до десяти дней иностранному гражданину в целях транзитного проезда через территорию Российской Федерации. Транзитная виза иностранному гражданину не требуется в случае транзитного проезда этого иностранного гражданина через территорию Российской Федерации в безостановочном режиме на участках транспортных магистралей, в соответствии с перечнем и в порядке, которые установлены Правительством Российской Федерации. Виза с правом на остановку на территории Российской Федерации может быть выдана иностранным гражданам или лицам без гражданства по представлении ими мотивированной просьбы и документов, подтверждающих необходимость остановки².

4. *Временно проживающего лица* — виза, выдаваемая иностранному гражданину или лицу без гражданства территориальным органом МВД России при выдаче этим иностранному гражданину или лицу без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации на срок действия указанного разрешения³. Такая виза оформляется иностранному гражданину, которому разрешен въезд на территорию Российской Федерации для временного проживания. Срок действия визы составляет четыре месяца. Выдается она дипломатическим представительством или консульским учреждением Российской Федерации. В случае, если иностранный гражданин не смог в установленный срок въехать в Российскую Федерацию, но при этом основания для получения им такой визы сохранились, по его заявлению в письменной форме может быть выдана новая виза временно проживающего лица, действительная в течение двух месяцев со дня ее выдачи.

По прибытии иностранного гражданина в Россию виза временно проживающего лица может быть продлена территориальным органом МВД России по месту постановки его на миграционный учет по месту проживания. В этом случае ему выдается многократная виза на срок действия разрешения на временное проживание⁴.

¹ Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ. Ст. 25.5.

² Там же. Ст. 25.7.

³ Там же. Ст. 25.8.

⁴ Там же.

5. *Обыкновенная* — в зависимости от цели въезда иностранного гражданина или лица без гражданства в Российскую Федерацию и цели его пребывания в Российской Федерации обыкновенная виза бывает¹:

— *частная* — виза, выдаваемая на срок до трех месяцев либо на основе принципа взаимности на срок до одного года иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию с гостевым визитом, на основании приглашения на въезд в Российскую Федерацию, оформленного по ходатайству гражданина Российской Федерации, или иностранного гражданина, получившего вид на жительство в Российской Федерации, или юридического лица. Основанием для выдачи обыкновенной частной визы является решение руководителя дипломатического представительства или консульского учреждения Российской Федерации, либо решение федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами иностранных дел;

— *деловая* — виза, выдаваемая на срок до одного года либо на основе принципа взаимности на срок до пяти лет иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию в целях осуществления деловых поездок (с правом осуществления преподавательской деятельности);² на срок до пяти лет иностранному гражданину, являющемуся представителем либо работником крупной иностранной компании осуществляющей инвестиции на территории Российской Федерации, или компании, участвующей в реализации проектов создания инновационного центра «Сколково» либо международного финансового центра в Российской Федерации³; на срок до тридцати суток иностранному гражданину, сведения о котором как о высококвалифицированном специалисте размещены на официальном сайте МВД России (для проведения переговоров с работодателем или заказчиком работ (услуг) и заключения трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг)) либо иностранному гражданину, осуществляющему гастрольную деятельность (организацию и проведение на основании гражданско-правовых договоров на возмездной основе мероприятий, в ходе которых он осуществляет публичное исполнение произведений литературы, искусства или народного творчества)⁴;

¹ Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ. Ст. 25.6.

² Там же. Ст. 25.6; Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ. Ст. 13. П.4. ПП. 8.1.

³ Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ. Ст. 25. Ч. 1. П. 8.

⁴ Там же. Ст. 25.6; Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ. Ст. 13.2. П.23.

— *туристическая (в том числе групповая)* — виза, выдаваемая на срок до одного месяца либо на основе принципа взаимности на срок до шести месяцев иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию в качестве туриста, при наличии у него подтверждения о приеме организацией, сведения о которой содержатся в едином федеральном реестре туроператоров; групповая виза выдается на срок до одного месяца иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию в качестве туриста в составе организованной туристической группы; организованной признается туристическая группа в составе не менее пяти человек;

— *учебная* — виза, выдаваемая на срок до одного года иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию в целях обучения в образовательной организации; в отношении обыкновенной учебной визы законодателем установлено исключение из общего правила; иностранный гражданин, въехавший в Российскую Федерацию на основании обыкновенной рабочей визы, может обучаться в организации, осуществляющей образовательную деятельность, на территории Российской Федерации не меняя цель въезда и, как следствие, визу;

— *рабочая* — виза, выдаваемая иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности, на срок действия трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), но не более чем на один год; иностранному гражданину, являющемуся высококвалифицированным специалистом и въезжающему в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности или осуществляющему такую деятельность, обыкновенная рабочая виза оформляется как многократная и выдается на срок действия трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), но не более чем на три года со дня въезда данного иностранного гражданина в Российскую Федерацию, с последующим продлением срока действия указанной визы на срок действия трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), но не более чем на три года для каждого такого продления;

— *гуманитарная* — виза, выдаваемая на срок до одного года либо на основе принципа взаимности на срок до пяти лет иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию в целях осуществления научных, или культурных, или общественно-политических, или спортивных, или религиозных связей и контактов, либо паломничества, либо

благотворительной деятельности, либо доставки гуманитарной помощи (с правом осуществления преподавательской деятельности)¹;

— *виза на въезд в Российскую Федерацию в целях получения убежища* — виза, выдаваемая на срок до трех месяцев при наличии решения МВД России или его территориального органа о признании данного иностранного гражданина беженцем на территории Российской Федерации;

— *виза на въезд в Российскую Федерацию в целях приема в гражданство Российской Федерации* — виза, выдаваемая иностранному гражданину на срок до одного года при наличии решения о признании этого иностранного гражданина носителем русского языка.

В зависимости от кратности въездов иностранного гражданина в Российскую Федерацию ему может быть выдана виза (ст. 25.2 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»:

— *однократная* — виза, дающая право иностранному гражданину пересечь государственную границу российской федерации один раз при въезде в Российскую Федерацию и один раз при выезде из российской федерации;

— *двукратная* — виза, дающая право иностранному гражданину на двукратный въезд в Российскую Федерацию;

— *многократная* — виза, дающая право иностранному гражданину на неоднократный (более двух раз) въезд в Российскую Федерацию.

Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства срока нахождения на территории Российской Федерации или не соблюдение им цели пребывания (проживания), определяемых видом выданной ему визы означает нарушение им правил пребывания на территории Российской Федерации.

Для граждан отдельных государств, прежде всего ближнего зарубежья, Российская Федерация заключает договоры о взаимном безвизовом режиме въезда на территории этих государств их граждан.

Иностраннный гражданин, прибывший в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, — согласно федеральному закону «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ч. 1 ст. 2) — иностраннный гражданин, прибывший в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы (за исключением иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию без визы в порядке, установленном для отдельных

¹ Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ. Ст. 13. П. 4. Пп. 8.1.

категорий иностранных граждан (в т. ч. владельцев дипломатических или служебных (официальных) паспортов, пассажиров круизных судов, членов экипажей морских или речных судов либо иных транспортных средств, лиц, совершающих транзитный проезд через территорию Российской Федерации, жителей приграничных территорий), а также иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию без визы в порядке, установленном в специальных целях, включая торговлю и хозяйственную деятельность на приграничных территориях, туризм, строительство).

Особый режим въезда, тем не менее, не означает снятия с этих иностранных граждан обязанностей, возникающих у них с момента въезда на территорию России, в том числе заполнить миграционную карту и встать на миграционный учет. Обязательное оформление при пересечении границы миграционной карты является общим условием законности въезда на территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

Миграционная карта — это документ, содержащий сведения об иностранном гражданине, въезжающем в Российскую Федерацию, цели и сроке пребывания и другие сведения, а также служащий для контроля за временным пребыванием иностранного гражданина в Российской Федерации¹.

Миграционная карта состоит из двух частей: въездной и выездной с перфорированной линией разрыва между ними. Обе части заполняются лично иностранным гражданином, разборчиво, без помарок и исправлений чернильной или шариковой авторучкой черного, синего или фиолетового цвета. По общему правилу бланк миграционной карты заполняется на русском языке. Вместе с тем законодатель предусмотрел послабление для иностранных граждан, не владеющих русским языком. Они могут заполнить документ буквами латинского алфавита в точном соответствии с данными, которые указаны в документе, удостоверяющем его личность. Закон также допускает заполнение бланка миграционной карты за иностранного гражданина, не владеющего русским языком, грамотой или недееспособного, а также за малолетнего ребенка другим лицом. Заполненные въездные части миграционных карт, с проставленными в них отметками о въезде, изымаются должностными лицами органа пограничного контроля и передаются в пост иммиграционного контроля в пункте въезда.

¹ Федеральный закон от 25.07.02 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Выездные части миграционных карт, с проставленными в них отметками о въезде и регистрации по месту пребывания, хранятся у иностранных граждан в течение всего периода их пребывания на территории Российской Федерации и сдаются должностным лицам органа иммиграционного (пограничного) контроля при выезде из Российской Федерации при прохождении пограничного контроля в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации.

Выдача миграционных карт в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации означает одновременно ведение первичного учета иностранных граждан, прибывших на территорию России. Данные въездных и выездных частей миграционных карт вносятся в локальную электронную базу и далее передаются в центральный банк данных, порядок создания и ведения которого установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2005 г. № 188 «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».

5.3. Правовое регулирование пребывания и проживания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации

Правовой основой деятельности территориальных органов МВД России в сфере реализации законодательства об обеспечении установленного порядка нахождения иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации являются Конституция Российской Федерации, упоминаемые выше федеральные законы «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» а также постановления Правительства Российской Федерации:

— от 4 июля 1992 г. № 470 «Об утверждении Перечня территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан»;

— от 11 октября 2002 г. № 754 «Об утверждении Перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение»;

— от 15 января 2007 г. № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»;

— от 17 января 2007 г. № 21 «Об утверждении Правил подачи иностранным гражданином или лицом без гражданства уведомления о подтверждении своего проживания в Российской Федерации»;

— от 10 мая 2010 г. № 310 «Об утверждении Правил передачи сведений о прибытии в место пребывания и убытии из места пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства с использованием входящих в состав сети электросвязи средств связи».

Согласно федеральному закону «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ч. 1 ст. 2), *законно находящимся в Российской Федерации иностранным гражданином* признается лицо, имеющее действительные вид на жительство, либо разрешение на временное проживание, либо визу и (или) миграционную карту, либо иные предусмотренные федеральным законом или международным договором Российской Федерации документы, подтверждающие право иностранного гражданина на пребывание (проживание) в Российской Федерации. Указанный закон закрепляет три вида (режима) легального (законного) нахождения иностранных граждан в России:

- 1) временное пребывание иностранных граждан;
- 2) временное проживание иностранных граждан;
- 3) постоянное проживание.

Рассмотрим подробнее сущность отдельных видов легального нахождения иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

Временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин — лицо, прибывшее в Российскую Федерацию на основании визы или в порядке, не требующем получения визы, и получившее миграционную карту, но не имеющее вида на жительство или разрешения на временное проживание.

Срок временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации определяется сроком действия выданной ему визы. По истечении срока действия визы иностранный гражданин обязан самостоятельно покинуть территорию Российской Федерации за исключением случаев, определенных в законе (ч. 2 ст. 5).

Для иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, срок временного пребывания не может превышать девяносто суток суммарно в течение каждого периода в сто восемьдесят суток. Исключением из общего правила является пребывание в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке,

не требующем получения визы, и являющегося высококвалифицированным специалистом. Для такой категории срок временного пребывания определяются сроком действия разрешения на работу.

Вместе с тем, если это необходимо для обеспечения национальной безопасности, поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов, содействия в приоритетном порядке трудоустройству граждан Российской Федерации, а также для решения других задач внутренней и внешней политики государства, Правительство Российской Федерации может увеличить до ста восьмидесяти суток или сократить срок временного пребывания иностранного гражданина как на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации, так и на всей территории Российской Федерации (ст. 5.1).

Срок временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации может быть изменен, то есть, продлен или сокращен. Например, срок временного пребывания иностранного гражданина продлевается при выдаче иностранному гражданину разрешения на работу либо при продлении срока действия разрешения на работу; при выдаче иностранному гражданину патента; при продлении срока действия патента или при переоформлении патента. Срок временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации сокращается в случае принятия в отношении его решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию.

Решение об изменении срока временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации может быть принято МИД России, МВД России в лице его подразделений по вопросам миграции, о чем делается отметка в миграционной карте иностранного гражданина. Эти же органы устанавливают порядок продления срока временного пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации¹.

¹ Приказы ФМС России от 29.06.15 № 321 «Об утверждении Порядка принятия решения о продлении либо сокращении срока временного пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации»; от 30.10.13 № 430 «Об утверждении Административного регламента предоставления ФМС России государственной услуги по оформлению, выдаче, продлению срока действия и восстановлению виз иностранным гражданам и лицам без гражданства»; приказ ФСБ России от 08.11.12 № 563 «Об утверждении Административного регламента ФСБ России по предоставлению государственной услуги по продлению срока действия виз иностранным гражданам и лицам без гражданства в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации».

Проанализируем, каким образом регламентируется временное проживание иностранных граждан в Российской Федерации.

Согласно федеральному закону «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ч. 1 ст. 2) *временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин — лицо, получившее разрешение на временное проживание*. Разрешение на временное проживание — подтверждение права иностранного гражданина или лица без гражданства временно проживать в Российской Федерации до получения вида на жительство, оформленное в виде отметки в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина или лица без гражданства, либо в виде документа установленной формы, выдаваемого в Российской Федерации лицу без гражданства, не имеющему документа, удостоверяющего его личности. Именно разрешение на временное проживание иностранного гражданина на территории Российской Федерации и является основанием признания его в данном статусе. Разрешение на временное проживание содержит следующие сведения: фамилию, имя (написанные буквами русского и латинского алфавитов), дату и место рождения, пол, гражданство иностранного гражданина, номер и дату принятия решения о выдаче разрешения, срок действия разрешения, наименование органа исполнительной власти, выдавшего разрешение. Разрешение оформляется в виде отметки в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина и признаваемом Российской Федерацией в этом качестве, либо в виде отдельного документа.

Разрешение на временное проживание выдается иностранному гражданину в пределах ежегодно утверждаемой Правительством Российской Федерации квоты¹. При этом с точки зрения закона не имеет значения, прибыл данный гражданин в Российскую Федерацию на основании визы или в безвизовом порядке.

Срок действия разрешения на временное проживание составляет три года. В течение данного периода иностранный гражданин, временно проживающий в Российской Федерации, в течение двух месяцев со дня истечения очередного года со дня получения им разрешения на временное проживание обязан подавать в подразделение по вопросам миграции МВД России по месту получения разрешения на временное проживание уведомление о подтверждении своего проживания в Российской Феде-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил определения квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание в Российской Федерации».

рации¹. В случае если иностранный гражданин в силу уважительных причин не может вовремя подать уведомление, то оно может быть подано в более поздний срок, но не позднее чем через шесть месяцев со дня истечения очередного года со дня получения разрешения на временное проживание. В этом случае к уведомлению дополнительно прилагается документ, подтверждающий невозможность подать уведомление в установленный срок.

Уведомление и прилагаемые к нему документы могут быть представлены иностранным гражданином лично или с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети Интернет, включая единый портал государственных и муниципальных услуг.

Особенностью статуса иностранного гражданина, получившего разрешение на временное проживание, является то, что он не вправе по собственному желанию изменять место своего проживания в пределах субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание, или избирать место своего проживания вне пределов указанного субъекта Российской Федерации.

В случае если иностранный гражданин совершил определенные действия, предусмотренные, законодательством Российской Федерации, подразделение по вопросам миграции МВД России принимает решение об аннулировании его разрешения на временное проживание и о выдаче ему визы для выезда из Российской Федерации. Например, иностранный гражданин выступает за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации; финансирует, планирует террористические (экстремистские) акты, оказывает содействие в совершении таких актов или совершает их; в течение пяти лет, предшествовавших дню подачи заявления о выдаче разрешения на временное проживание, подвергался административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или передавался Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором о реадмиссии; представил поддельные или подложные документы либо сообщил о себе заведомо ложные сведения; осужден вступившим в законную силу приговором суда за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо преступления, рецидив которого признан опасным, или за совершение преступления, связанного с незаконным оборотом наркотических средств; имеет непогашенную или

¹ Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил подачи иностранным гражданином или лицом без гражданства уведомления о подтверждении своего проживания в Российской Федерации».

неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории Российской Федерации либо за ее пределами; неоднократно в течение одного года привлекался к административной ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с посягательством на общественный порядок и общественную безопасность либо нарушением режима пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации или порядка осуществления ими трудовой деятельности на территории Российской Федерации, либо совершил административное правонарушение, связанное с незаконным оборотом наркотических средств; в течение очередного года со дня выдачи разрешения на временное проживание не осуществлял трудовую деятельность в течение ста восьмидесяти суток или не получал доходов либо не имеет достаточных средств, позволяющих содержать себя и членов своей семьи; по истечении трех лет со дня въезда не имеет в Российской Федерации жилого помещения; выехал из Российской Федерации в иностранное государство для постоянного проживания; находится за пределами Российской Федерации более шести месяцев; заключил брак с гражданином Российской Федерации, послуживший основанием для получения разрешения на временное проживание, и этот брак признан судом недействительным; является больным наркоманией, либо не имеет сертификата об отсутствии у него заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции), либо страдает одним из инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих; прибыл в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и не представил в установленный срок документы и другие (ст. 7 федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»). Орган исполнительной власти, выявивший подобные обстоятельства не позднее 10-ти дневного срока информируют об этом подразделение по вопросам миграции МВД России для дальнейшего принятия решения.

Правовое регламентирование режима постоянного проживания иностранных граждан в Российской Федерации имеет свои особенности.

Постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин — лицо, получившее вид на жительство (ч. 1 ст. 2).

В течение срока действия разрешения на временное проживание и при наличии законных оснований иностранному гражданину по его заявлению может быть выдан вид на жительство (ст. 8).

Вид на жительство — документ, выданный иностранному гражданину или лицу без гражданства в подтверждение их права на постоянное проживание в Российской Федерации, а также их права на

свободный выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию (ч. 1 ст. 2).

Как и в случае разрешения на временное проживание, вид на жительство является основанием признания иностранного гражданина в статусе постоянно проживающего на территории Российской Федерации.

Вид на жительство содержит следующие сведения: фамилию, имя (написанные буквами русского и латинского алфавитов), дату и место рождения, пол, гражданство иностранного гражданина, номер и дату принятия решения о выдаче вида на жительство, срок действия вида на жительство, наименование органа исполнительной власти, выдавшего вид на жительство. Оформляется вид на жительство в виде отдельного документа¹. Вид на жительство, выданный лицу без гражданства начиная с 1 января 2013 года, содержит электронный носитель информации для хранения персональных данных, а также биометрических персональных данных владельца (электронного изображения лица человека и электронного изображения папиллярных узоров указательных пальцев рук этого человека).

Особенностью вида на жительство является то, что оно является одновременно и документом, удостоверяющим личность лица без гражданства, проживающего на территории Российской Федерации.

В качестве предварительного условия получения вида на жительство законодатель предусмотрел обязанность иностранного гражданина до получения вида на жительство иностранный гражданин прожить на территории Российской Федерации не менее одного года на основании разрешения на временное проживание.

Вид на жительство выдается иностранному гражданину на пять лет. По окончании срока действия вида на жительство данный срок по заявлению иностранного гражданина, поданному в подразделение по вопросам миграции МВД России не позднее чем за два месяца до истечения срока действия имеющегося у него вида на жительство, может быть продлен на пять лет. Количество продлений срока действия вида на жительство законом не ограничено.

Также как и в случае временного проживания, иностранный гражданин обязан ежегодно уведомлять подразделение по вопросам миграции МВД России, выдавший ему вид на жительство, о подтверждении своего проживания на территории Российской Федерации. Форма и по-

¹ Приказ ФМС России от 22.04.13 № 215 «Об утверждении Административного регламента ...».

рядок подачи уведомления хотя и имеют свои особенности, в целом аналогичны подобной процедуре при временном проживании иностранного гражданина.

В случае совершения действий, предусмотренных ст. 9 федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» вид на жительство иностранному гражданину не выдается, а ранее выданный вид на жительство аннулируется. Перечень таких действий аналогичен рассмотренному нами ранее перечню действий, при которых разрешение на временное проживание иностранному гражданину не выдается, а ранее выданное аннулируется. Помимо уже описанных случаев, вид на жительство иностранному гражданину не выдается, а срок действия ранее выданного вида на жительство не продлевается либо ранее выданный вид на жительство аннулируется в случае принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации¹ или решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию² данного иностранного гражданина.

На основании ранее рассмотренных порядка передвижения, выбора места жительства, последствий истечения срока пребывания иностранного гражданина на территории Российской Федерации установим особенности соблюдения либо несоблюдения правил транзитного проезда через территорию Российской Федерации.

Статья 29 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» устанавливает, что транзитный проезд через территорию Российской Федерации осуществляется, как правило, без права на остановку. Транзитный проезд через территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в государство назначения всеми видами транспорта разрешается по предъявлении российской транзитной визы, визы на въезд в сопредельное с Российской Федерацией по маршруту следования государство либо визы государства назначения и действительных для выезда из Российской Федерации проездных билетов или подтвержденной гарантии их приобретения в пункте пересадки на территории Российской Федерации.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина ...».

² Постановление Правительства Российской Федерации «О порядке принятия решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства».

Виза с правом на остановку на территории Российской Федерации может быть выдана иностранным гражданам или лицам без гражданства по предоставлении ими мотивированной просьбы и документов, подтверждающих необходимость остановки, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации.

Транзитный проезд через территорию Российской Федерации без визы разрешается иностранному гражданину или лицу без гражданства в случаях, если они:

1) совершают беспересадочный полет воздушным транспортом через территорию Российской Федерации;

2) следуют на самолете международной авиалинии с пересадкой в аэропорту на территории Российской Федерации и имеют надлежащим образом оформленные документы на право въезда в государство назначения и авиабилет с подтвержденной датой вылета из аэропорта пересадки на территории Российской Федерации в течение 24 часов с момента прибытия, за исключением случаев вынужденной остановки;

3) проживают на территории государства, с которым Российская Федерация имеет соответствующий международный договор.

Вынужденной остановкой признается пребывание более 24 часов в пределах населенного пункта вследствие наступления следующих обстоятельств:

1) стихийных бедствий, задерживающих движение поезда, автотранспортного средства, судна или самолета;

2) необходимости ремонта соответствующего транспортного средства, поврежденного в результате порчи каких-либо его частей или в результате транспортного происшествия;

3) болезни, если по заключению врача дальнейшее следование больного представляется опасным для его жизни и здоровья;

4) непредусмотренных задержек при пересадке с одного вида транспорта на другой в пункте пересадки.

В случае вынужденной остановки оформление пребывания на территории Российской Федерации и продление срока действия транзитной российской визы производятся подразделением по вопросам миграции МВД России в месте вынужденной остановки по заявлению иностранных граждан или лиц без гражданства.

Следовательно, если иностранный гражданин в случае вынужденной остановки, не обратился в подразделение по вопросам миграции МВД России с заявлением об оформлении разрешения на временное пребывание на территории Российской Федерации или продлении срока действия транзитной российской визы, он считается, во-первых, лицом,

нарушившим правила транзитного проезда через территорию Российской Федерации и, во-вторых, его следует рассматривать как лицо, незаконно находящееся на территории Российской Федерации.

5.4. Правовое регулирование миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации

Согласно Федеральному закону «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» — миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации — одна из форм государственного регулирования миграционных процессов, состоящая в деятельности по фиксации и обобщению предусмотренных законодательством сведений об иностранных гражданах и о лицах без гражданства и о перемещениях иностранных граждан и лиц без гражданства, и направленная на обеспечение и исполнение установленных Конституцией Российской Федерации гарантий соблюдения права каждого, законно находящегося на территории Российской Федерации, на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации и других прав и свобод личности, а также на реализацию национальных интересов Российской Федерации в сфере миграции.

Правовую основу миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации составляют следующие основные нормативные правовые акты: рассматриваемые выше Федеральные законы «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», а также федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»; постановления Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2005 г. № 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», от 15 января 2007 г. № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»; от 14 февраля 2007 г. № 94 «О государственной информационной системе миграционного учета».

Как любая деятельность, миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации носит целеполагающий характер. Согласно ч. 1 ст. 4 Закона о миграционном учете она осуществляется для решения следующих задач:

1) создания необходимых условий для реализации гражданами Российской Федерации и иностранными гражданами своих прав и свобод, а также для исполнения ими возложенных на них обязанностей;

2) выработки и реализации государственной политики в сфере миграции;

3) формирования 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;

4) планирования развития территорий Российской Федерации;

5) управления в кризисных ситуациях;

6) защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации и иностранных граждан, находящихся в Российской Федерации, а также в целях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и общественной безопасности путем противодействия незаконной миграции и иным противоправным проявлениям;

7) систематизации сведений об иностранных гражданах, находящихся в Российской Федерации (в т. ч. их персональных данных), и о перемещениях иностранных граждан;

8) решения других социально-экономических и общественно-политических задач.

Миграционный учет предполагает сбор, систематизацию и хранение информации об иностранных гражданах и лицах без гражданства. Подобная деятельность очень тесно связана с защитой конституционных прав и свобод человека и гражданина. В этой связи, в организации указанной деятельности следует избегать руководства целесообразностью. Согласно Конституции Российской Федерации она должна носить строго регламентированный характер, базирующийся на следующих основополагающих началах (принципах):

1) свобода передвижения иностранных граждан и выбора ими места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации (ст. 27);

2) защита государством права иностранных граждан на свободу передвижения и выбор ими места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации на основе законности и соблюдения норм международного права (ст. 17 и 45);

- 3) сочетание интересов личности, общества и государства;
- 4) обеспечение национальной безопасности Российской Федерации и защита иных национальных интересов Российской Федерации;
- 5) доступность совершения действий, необходимых для осуществления миграционного учета;
- 6) унификация правил миграционного учета.

Согласно Закону о миграционном учете (ст. 2) обязанность осуществлять миграционный учет в Российской Федерации возложена на федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции и его территориальные органы.

Прежде, чем рассматривать правовые основания регистрации и учета иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, следует отметить, что, как и любая другая деятельность государственных органов, затрагивающая права и свободы человека и гражданина, миграционный учет обеспечивается взаимными правами и обязанностями сторон.

Так, иностранные граждане при осуществлении *миграционного учета* имеют право (ст. 7) на:

- 1) ознакомление со своими персональными данными, содержащимися в государственной информационной системе *миграционного учета*;
- 2) защиту своих персональных данных, содержащихся в государственной информационной системе *миграционного учета*;
- 3) исправление своих персональных данных, содержащихся в государственной информационной системе *миграционного учета*, в случае обнаружения в них ошибок;
- 4) внесение изменений и дополнений в свои персональные данные, содержащиеся в государственной информационной системе *миграционного учета*;
- 5) получение в установленном порядке справок персонального характера в органах *миграционного учета*;
- 6) осуществление иных прав.

Одновременно, законодательством Российской Федерацией на них возлагается ряд обязанностей (ст. 8):

- 1) представлять достоверные сведения и осуществлять другие юридически значимые действия, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации;

2) постоянно или временно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане подлежат регистрации по месту жительства и *учету* по месту пребывания;

3) временно пребывающие в Российской Федерации иностранные граждане подлежат *учету* по месту пребывания;

4) иностранные граждане, отбывающие уголовное или административное наказание, подлежат учету по месту пребывания в учреждении, исполняющем соответствующее наказание, в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти;

5) иностранные граждане, а также иностранные юридические лица и другие иностранные организации, находящиеся за пределами территории Российской Федерации и владеющие жилыми или иными помещениями, находящимися на территории Российской Федерации, в случае предоставления таких помещений для временного пребывания иностранным гражданам, выполняют обязанности принимающей стороны по постановке лиц, которым предоставляются помещения, на учет по месту пребывания.

При этом законом определено, что *местом жительства* иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации является жилое помещение, по адресу которого иностранный гражданин или лицо без гражданства зарегистрированы (п. 3 ч. 1 ст. 2).

В свою очередь, под *местом пребывания* иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации понимается жилое помещение, не являющееся местом жительства, а также иное помещение, учреждение или организация, в которых иностранный гражданин или лицо без гражданства находится и (или) по адресу которых иностранный гражданин или лицо без гражданства подлежит постановке на учет по месту пребывания (п. 4 ч. 1 ст. 2).

Фактически учет иностранных граждан, прибывающих на территорию Российской Федерации, начинается с момента выдачи им миграционных карт и внесения соответствующих сведений из въездной части миграционной карты в соответствующий банк данных.

Однако юридическим основанием для постановки на *миграционный учет* является:

1) факт въезда иностранного гражданина в Российскую Федерацию;

2) факт регистрации рождения на территории Российской Федерации иностранного гражданина или иного лица, не приобретающих на момент рождения гражданства Российской Федерации;

3) факт утраты гражданства Российской Федерации лицом, находящимся в Российской Федерации.

Либерализация миграционного законодательства привела к тому, что миграционный учет в Российской Федерации из разрешительного в советский период, приобрел уведомительный характер в современном государстве. Вместе с тем подобное изменение не означает абсолютную вседозволенность при выборе иностранным гражданином места жительства или пребывания на территории Российской Федерации.

Так, Законом о миграционном учете (ч. 2 ст. 5) предусмотрено, что разрешительный порядок регистрации по месту жительства и *учета* по месту пребывания действует или может быть введен:

- в пограничной зоне;
- в закрытых административно-территориальных образованиях;
- в закрытых военных городках;
- на территориях, в организациях или на объектах, для въезда на которые в соответствии с федеральным законом иностранным гражданам требуется специальное разрешение;
- на территории, на которой в соответствии с указом Президента Российской Федерации 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 зоне проведения контртеррористической операции;
- в период мобилизации и в военное время;
- в иных случаях, установленных федеральными законами.

Ограничения в регистрации по месту жительства и учета по месту пребывания на перечисленных территориях вполне логичны, поскольку большинство из них, согласно Перечню территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение¹, предполагают наличие разрешения на их посещение или регламентированный порядок посещения иностранными гражданами.

При осуществлении *миграционного учета* осуществляются сбор, фиксация, хранение, обобщение и использование сведений об иностранном гражданине или лице без гражданства. Согласно Закону о миграционном учете (ст. 9) круг таких сведений определен законодательством. К ним относятся:

- вид и реквизиты документа, удостоверяющего личность и признаваемого Российской Федерацией в этом качестве (наименование, се-

¹ Утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 11.10.02 № 754.

рия, номер, дата и место выдачи, срок действия, а при наличии — биометрические данные, содержащиеся в указанном документе);

— вид и реквизиты документа, подтверждающего право на пребывание (проживание) в Российской Федерации;

— фамилия, имя, отчество (последнее — при наличии);

— дата и место рождения;

— пол;

— гражданство (подданство);

— цель въезда в Российскую Федерацию;

— профессия;

— заявленные сроки пребывания (проживания) в Российской Федерации;

— дата регистрации по последнему месту жительства и его адрес, даты регистрации и снятия с регистрации по предыдущим местам жительства и их адреса;

— дата постановки на *учет* по последнему месту пребывания и его адрес, даты постановки на *учет* и снятия с *учета* по предыдущим местам пребывания и их адреса;

— сведения о законных представителях (о родителях, об усыновителях, об опекунах, о попечителях);

— сведения о депортации, об административном выдворении за пределы Российской Федерации или о реадмиссии (применялись или нет, если применялись, то когда и кем);

— сведения о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации (принималось или нет, если принималось, то когда и кем);

— сведения о привлечении в Российской Федерации к уголовной или административной ответственности либо к ответственности за совершение налоговых правонарушений;

— дата и место смерти в Российской Федерации либо дата вступления в законную силу решения суда о признании безвестно отсутствующим или об объявлении умершим, наименование и место нахождения указанного суда;

— основания постановки на *миграционный учет* и снятия с *миграционного учета*.

Перечень таких сведений является исчерпывающим. Все сведения, аккумулируемые в базе данных в ходе миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства, являются сведениями ограниченного доступа.

Основанием для снятия с *миграционного учета* является:

- 1) факт выезда иностранного гражданина из Российской Федерации;
- 2) факт смерти иностранного гражданина в Российской Федерации;
- 3) вступление в законную силу решения суда о признании иностранного гражданина, находившегося в Российской Федерации, безвестно отсутствующим или об объявлении его умершим;
- 4) факт приобретения гражданства Российской Федерации иностранным гражданином, находящимся в Российской Федерации.

5.5. Правовые основы и порядок осуществления структурными подразделениями территориальных органов МВД России федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников

Категория «порядок пребывания иностранных граждан» тесно связана с понятием «правопорядок». Первый термин предполагает реализацию правовых норм иммиграционного законодательства, результатом которой является упорядочение общественных отношений, возникающих между органами миграционного учета и лицами, не имеющими российского гражданства. В нем осуществляется обеспечение прав и обязанностей невластных субъектов, итогом чего должно стать их правомерное поведение, практическое осуществление законности. Тождественность рассматриваемых терминов все же неполная. Порядок пребывания это лишь одно из проявлений правопорядка на небольшом участке общественной жизни — в миграционной сфере. Состояние правопорядка здесь во многом обеспечивается надлежащей реализацией полномочий правоохранительных органов.

Надлежащий уровень правопорядка в иммиграционной сфере в этом случае обусловлен принятием эффективных правовых норм, созданием действенного механизма их реализации, а также охранительной системы, позволяющей оперативно выявлять нарушителей иммиграционных правил и привлекать их к административной ответственности. В целях полноты и эффективности осуществления миграционного контроля российским правом дифференцированы полномочия органов исполнительной власти в указанной сфере по кругу подконтрольных лиц и формам контроля.

Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ст. 30) определено, что контроль за соблюдением правил пребывания и проживания иностранных граждан, имеющих дипломатические, консульские и служебные пас-

порта, либо пользующихся дипломатическими привилегиями и суверенитетом, осуществляется МИД России.

Контроль за соблюдением остальными иностранными гражданами и лицами без гражданства правил пребывания в Российской Федерации в той или иной мере осуществляет широкий круг субъектов, наделенных функциями государственного управления. К ним относятся: Президент Российской Федерации; Федеральное собрание Российской Федерации; Правительство Российской Федерации; федеральные органы исполнительной власти, в числе которых: МВД России; Минздравсоцразвития России; Минэкономразвития России; Федеральная служба по труду и занятости населения; органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в числе которых: территориальные органы МВД субъектов Российской Федерации. Отдельное место занимают суды, которые принимают решение в связи с рассмотрением дел об административных правонарушениях.

Основным же органом, осуществляющим контроль за проживанием, временным пребыванием в Российской Федерации и транзитным передвижением в пределах Российской Федерации иностранных граждан является МВД России и его территориальные органы¹.

Содержание деятельности территориальных органов МВД России по контролю за соблюдением правил регистрационного учета граждан Российской Федерации и пребыванием в России иностранцев вытекает из социальной роли МВД России в системе государственных органов, основными задачами которого являются: разработка и принятие мер по защите прав и свобод человека и гражданина, обеспечение общественного порядка и общественной безопасности; организация и осуществление мер по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, выявление, раскрытие и расследование преступлений и др.²

¹ См.: Приказ ФМС России и МВД России от 31 июля 2015 г. № 367/807 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной миграционной службой, ее территориальными органами и органами внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников».

² См.: Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации». Ст. 3 // Информационно-правовой портал «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/12183346/paragraph/31:4>.

МВД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел. Руководство деятельностью МВД России осуществляет Президент Российской Федерации¹.

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

МВД России занималось проблемами миграционного контроля всегда, особенно в плане противодействия незаконной миграции. По мнению руководства МВД России, незаконная миграция приобрела характер постоянно действующего фактора, все более негативно влияющего на социально-экономическую и внутривнутриполитическую стабильность в регионах независимо от их удаленности от государственных границ и создающего потенциальные угрозы потери контроля за отдельными пограничными районами страны, что в совокупности является потенциальной угрозой национальной безопасности².

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

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

Деятельность по реализации миграционного законодательства в той или иной мере присуща практически всем службам и подразде-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248. Ст. 1.

² Ивахов П. И., Малышева Е. А., Попов А. И. Применение административного законодательства сотрудниками ОВД при осуществлении миграционного контроля: учебное пособие. Калининград: КЛЮИ МВД России, 2010. С. 47.

лениям органов внутренних дел, отличающимся друг от друга своей компетенцией, методами и формами деятельности.

В первую очередь можно рассмотреть полномочия Главного управления по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации МВД России. В установленной сфере деятельности оно:

- осуществляет взаимодействие с Главным управлением по вопросам миграции МВД России;

- участвует в выработке мер по основным направлениям деятельности территориальных органов МВД России и их реализации;

- разрабатывает проекты нормативных правовых актов, направленных на совершенствование механизма правового регулирования в сфере охраны общественного порядка, предупреждения преступлений и административных правонарушений;

- определяет основные направления работы соответствующих подразделений территориальных органов МВД России, разрабатывает и реализовывает комплексные программы совершенствования их деятельности (в т. ч. и по контролю за иностранцами).

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

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

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

Организационные и практические мероприятия по контролю за миграцией осуществляются всеми подразделениями территориальных органов МВД России в повседневной работе, а также в процессе проведения целевых операций. Они включаются в план работы территориального органа МВД России. В планах предусматриваются:

— проверка жилых помещений, где могут проживать граждане без документов;

— изучение причин и условий правонарушений в миграционной сфере и выработка мер по их устранению;

— проведение руководством территориального органа МВД России контрольных проверок работы участковых уполномоченных полиции, патрульно-постовой службы, дорожно-патрульной службы по обеспечению выполнения иммиграционных правил;

— подготовка информации в подразделения по вопросам миграции МВД России, органы местного самоуправления о выявленных правонарушениях и недостатках с предложениями по их устранению.

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

Важную роль в обеспечении контроля за соблюдением должностными лицами и иностранными гражданами установленных правил пребывания (проживания) в Российской Федерации играет служба участковых уполномоченных полиции¹. Последняя в целях соблюдения установленного режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации осуществляет контроль за соблюдением иностранными гражданами и лицами без граж-

¹ Приказ МВД России от 31.12.12 № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции».

данства установленных для них правил въезда, выезда, пребывания и транзитного проезда через территорию России.

Рассматривая деятельность участковых уполномоченных полиции по осуществлению контроля за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных для них правил въезда, выезда, пребывания и транзитного проезда следует отметить, что указанное должностное лицо не имеет прямо закрепленных в ведомственных инструкциях и приказах обязанностей в данной сфере. Вместе с тем, его ответственность за состояние правопорядка на вверенном административном участке обязывает участкового уполномоченного полиции осуществлять контроль в сфере миграции в рамках, закрепленных в законодательстве более широких полномочий. Рассмотрим их более подробно.

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

Участковый уполномоченный должен знать места проживания иностранных граждан: гостиницы, кемпинги, туристические базы, санатории, дома отдыха, пансионаты, больницы, дома-интернаты для инвалидов, ветеранов, одиноких и престарелых, гостиницы-приюты и другие учреждения социального назначения, а также адреса других организаций и учреждений, имеющих жилищный фонд на праве хозяйственного ведения либо на праве оперативного управления, где могут фактически быть зарегистрированы и проживать указанные лица. Соответствующую информацию он получает в результате обхода территории, за которой он закреплен. Сведения заносятся в паспорт участка.

В обязанность участкового уполномоченного входит и поддержание деловых контактов с администрацией и отделами кадров предприятий, учреждений и организаций, в том числе привлекающих на работу иностранную рабочую силу. Проверять рабочие помещения, территории использования иностранной рабочей силы этими предприятиями, учреждениями и организациями необходимо с целью выявления принятых на работу иностранных граждан, не имеющих разрешения на работу либо на пребывание в данной местности, а также фактов нарушения их прав и свобод.

Регулярно участковый уполномоченный обязан контролировать работу должностных лиц, гостиниц, кемпингов, туристических баз, санаториев, домов отдыха, пансионатов, больниц и иных предприятий, учреждений и организаций, обеспечивающих обслуживание иностранных граждан или выполняющих обязанности, связанные с соблюдением условий их пребывания в Российской Федерации и транзитного проезда через территорию Российской Федерации, порядка регистрации, оформления для них документов на право их пребывания, проживания, передвижения, изменения места жительства в Российской Федерации и выезда за пределы Российской Федерации. Должностным лицам проверяемых учреждений в обязательном порядке разъясняются требования законодательства, определяющего правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации.

При посещении организаций, учреждений, использующих труд иностранных граждан или лиц без гражданства, участковый уполномоченный обязан ознакомить администрацию и работников отдела кадров с Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и правилами использования иностранной рабочей силы на территории Российской Федерации. Кроме того, он должен проверить документы, подтверждающие исполнение администрацией этой организации правил привлечения иностранной рабочей силы.

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

¹ См.: Приказ МВД России от 10 января 2012 г. № 8 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции» // Информационно-правовой портал «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/70153600/paragraph/1:4>.

При посещении иностранных граждан и лиц без гражданства участковому уполномоченному полиции необходимо представиться, объяснить причину посещения, попросить предоставить документы, удостоверяющие личность иностранца. Проверяется наличие визы, миграционной карты, отметки в документе, удостоверяющем личность с указанием срока действия разрешения на временное проживание, вида на жительство и других документов. В случае, если истекает срок пребывания или проживания, он обязан предупредить о необходимости продления соответствующих документов.

Иностранцам, имеющим виды на жительство участковый уполномоченный должен разъяснить их обязанность не позднее, чем за шесть месяцев до истечения срока окончания вида на жительство обратиться в подразделение по вопросам миграции территориального органа МВД России по вопросу продления срока их действия и предупредить об ответственности за проживание по недействительному документу¹.

При проверке документов, удостоверяющих личность иностранных граждан, утверждающих, что они имеют дипломатические привилегии и пользуются иммунитетом, участковый уполномоченный полиции вправе потребовать предъявления дипломатической, служебной или консульской карты, а также специального разрешения при условии их нахождения на территории, входящей в Перечень, утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 г. № 754 «Об утверждении Перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение».

При необходимости проверки документов участковый уполномоченный полиции должен представиться, назвав свою должность, специальное звание и фамилию, вежливо попросить предъявить документы. Свои требования сотрудник полиции должен излагать в убедительной и понятной форме, исключая возможность ошибочного или двоякого их понимания, проявлять спокойствие и выдержку. По требованию гражданина, он обязан разъяснить причину проверки документов.

При проверке документов сотрудник полиции должен:

¹ См.: Приказ ФМС России от 22 апреля 2013 г. № 215 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации».

— во время опроса держать документ так, чтобы проверяемое лицо не могло читать его текст, периодически отрывать взгляд для осмотра владельца документа и находящихся с ним лиц, обращая внимание на их реакцию;

— обращаться с документами аккуратно (не мять и не загибать страницы, беречь от дождя и снега), обращать внимание на соответствие имеющейся в документе фотографии личности проверяемого, на правильность заполнения всех реквизитов документа, на срок его действия; в ходе проверки целесообразно задать владельцу документа контрольные вопросы;

— если в документ при передаче его сотруднику полиции вложены деньги и другие ценные бумаги, необходимо вернуть документ гражданину и предложить владельцу передать документ без денег и ценных бумаг, после этого возобновить проверку;

— проверку целесообразно проводить на некотором отдалении от посторонних граждан и, если есть возможность, в ближайшем служебном помещении, общественном пункте охраны порядка и т. п.

При визуальном осмотре участковым уполномоченным полиции осуществляется сверка фотографий, записей в документах фактическим данным, сопоставление записей, выявление исправлений, потертостей, изменений, которые могут быть внесены в документ. Также при проверке документов, удостоверяющих личность необходимо соблюдать меры личной безопасности. Данные действия рекомендуется осуществлять не менее чем двумя сотрудниками (в паре).

В ходе беседы с иностранным гражданином или лицом без гражданства участковый уполномоченный должен напоминать о правилах пребывания и, в частности, о порядке передвижения по территории Российской Федерации. При этом устанавливается информация о том, где иностранный гражданин или лицо без гражданства работает, не связана ли его работа с выездами в командировки за пределы разрешенного места пребывания (проживания). Выяснив, в ходе беседы, информацию о трудовой деятельности, необходимо проверить наличие разрешения на право трудовой деятельности или патента.

Для планирования профилактической и контрольной работы участковому уполномоченному полиции требуется иметь сведения обо всех гражданах, получивших разрешение на приглашение иностранных граждан на въезд в Российскую Федерацию. Таким лицам необходимо разъяснить правила пребывания иностранных граждан в России, порядок их регистрации, передвижения и выезда за пределы

Российской Федерации по истечении определенного срока пребывания, напоминать об ответственности за допущенные нарушения.

Для выявления иностранных граждан, проживающих без регистрации или соответствующих документов участковый уполномоченный проводит работу в жилом секторе.

При отработке жилого сектора необходимо обращать внимание на возможное незаконное проживание иностранцев-нелегалов в частном секторе или общежитиях, а также в местах, не приспособленных для жилья (бытовках, рабочих и хозяйственных помещениях), выявлять иностранцев без определенного места жительства (бродяжничающих и попрошайничающих). Особое внимание уделяется выявлению среди вышеперечисленных категорий малолетних и несовершеннолетних иностранных граждан, а также лиц, вовлекающих их в асоциальный образ жизни.

Осуществляя мероприятия по проведению проверок соблюдения миграционного законодательства, участковые уполномоченные полиции вправе проверять у граждан и должностных лиц документы, удостоверяющие личность при наличии повода к возбуждению в отношении них дел об административных правонарушениях. Если предъявленные документы имеют признаки подделки, то изымать их.

Установление личности лица, совершившего административное правонарушение (в т. ч. в сфере миграционных правил) является обязательным условием привлечения его к ответственности. Для идентификации правонарушителя участковые уполномоченные полиции могут использовать возможности миграционного учета населения. У иностранного гражданина можно проверить правильность постановки на миграционный учет, а также установить данные о привлечении его к административной или уголовной ответственности используя автоматизированные банки данных МВД России, ГУ МВД России, УМВД России.

При выявлении нарушителей миграционного законодательства участковый уполномоченный полиции доставляет указанных лиц в территориальный орган МВД России с целью установления их личности и привлечения к административной ответственности, о чем составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении или в протоколе об административном задержании (п. 3 ст. 27.1 КоАП РФ).

С целью предупреждения правонарушений необходимо проводить разъяснительную работу с гражданами, сдающими жилую либо нежилую площадь в аренду, в том числе и на летний сезон, регулярно прове-

рять адреса этих лиц, напоминать им об административной ответственности за нарушения, предусмотренные п. 3 ст. 18.9 КоАП РФ.

Работу в жилом секторе с целью выявления иностранцев-нелегалов участковым уполномоченным полиции рекомендуется проводить с привлечением представителей общественности (члены народных дружин, работники домоуправлений, коменданты общежитий и т. п.)¹. В ходе этой работы они разъясняют гражданам правила пребывания (проживания) иностранцев на территории России, берут на учет всех лиц, по приглашению которых в России находились или придут иностранные граждане, а также поддерживающих связи с иностранцами, в том числе из числа иностранных учащихся.

В паспорте на административный участок участковый уполномоченный полиции должен вести учет правонарушений, совершаемых постоянно проживающими на его территории иностранными гражданами. С этой целью используются базы данных МВД России.

Участковый уполномоченный полиции обязан владеть оперативной обстановкой и принимать участие в розыске иностранных граждан, скрывшихся от учета подразделений по вопросам миграции МВД России.

При выявлении нарушений иммиграционных правил, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, участковый уполномоченный полиции обязан зафиксировать данный факт составив протокол об административном правонарушении. В соответствии со ст. 23.3 КоАП РФ участковые уполномоченные полиции возбуждают и рассматривают дела об административных правонарушениях.

Проверку фактического проживания можно осуществлять не только путем посещения места жительства иностранных граждан, но и через работников домоуправлений, представителей общественности, соседей и по месту работы. Основная цель — установить, проживает ли иностранный гражданин по месту жительства, а также не находятся ли у него иностранные граждане, прибывшие самовольно из других регионов Российской Федерации.

В обращении с иностранными гражданами и лицами без гражданства участковые уполномоченные полиции обязаны проявлять бдительность, быть тактичными, выдержанными, корректными и вежливыми, постоянно помнить о высокой ответственности за выполнение служебного долга.

¹ Федеральный закон от 02.04.14 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка».

Успешное выполнение участковыми уполномоченными полиции задач по обеспечению режима пребывания иностранных граждан зависит от их инициативы, добросовестного отношения к выполнению своих служебных обязанностей и от знания законодательства, регламентирующего правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации.

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

Наряды патрульно-постовой службы полиции обязаны знать адреса и особенности расположения мест проживания иностранцев на маршрутах патрулирования или в месте нахождения поста, а также места их возможного появления (рестораны, бары, стадионы, пляжи и др.) и уделять особое внимание обеспечению правопорядка и безопасности на указанных объектах¹.

При проверке документов у иностранных граждан и лиц без гражданства патрульный (постовой) обращает внимание на место и сроки действия регистрации заграничного паспорта, вида, на жительство, наличие в документах (визе, свидетельстве о приглашении, виде на жительство) соответствующих отметок, подтверждающих законность их пребывания в данном населенном пункте. При выявлении иностранцев, не имеющих при себе документов, проживающих без регистрации, а также по просроченным документам, патрульный (постовой) сообщает об этом дежурному и действует в дальнейшем по его указанию.

В обеспечении правового положения иностранных граждан участвуют и другие службы и подразделения органов внутренних дел, среди которых можно выделить ГИБДД МВД России. Сотрудники ГИБДД учитывают транспортные средства, на которых водителями работают иностранные граждане, а также транспортные средства, принадлежащие иностранным гражданам на правах личной собственности.

Серьезная нагрузка по контролю за передвижением иностранцев по территории Российской Федерации ложится на дорожно-патрульную службу ГИБДД МВД России. Сотрудники ДПС осуществляют контроль за тем, чтобы иностранные граждане не следовали по территориям с регламентированным посещением для них без специальных разрешительных документов. В ходе обеспечения безопасности дорожного движения

¹ Приказ МВД России от 29.01.08 «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции».

инспекторы ДПС ГИБДД проверяют, чтобы все иностранцы, передвигающиеся на транспортных средствах, имели при себе:

а) документы, удостоверяющие личность: дипломатическую (консульскую) или служебную карточки либо удостоверение личности, выдаваемое МИД России (сотрудникам, административно-техническому и обслуживающему персонажу иностранных посольств и консульств, а также сотрудникам международных организаций, аккредитованным при МИД России), заграничный паспорт, разрешение на постоянное проживание и вид на жительство установленного образца (иностранным гражданам и лицам без гражданства, постоянно или временно проживающим в Российской Федерации);

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

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

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

При выявлении нарушений правил дорожного движения представители ГИБДД в установленном порядке осуществляют, производство по делам об административных правонарушениях².

Сотрудники органов внутренних дел на транспорте осуществляют контроль за соблюдением иностранцами, следующими железнодорожным, воздушным и водным транспортом Правил пребывания

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

² Приказ МВД России от 02.03.09. № 185 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения».

и передвижения по территории Российской Федерации. Немедленно докладывают дежурному по органу внутренних дел обо всех случаях, когда иностранец отстал от поезда, опоздал на самолет, а также о совершении в поездах, на станциях, вокзалах, портах и аэропортах правонарушений иностранными гражданами или в отношении иностранцев. При получении подобной информации дежурный докладывает о происшествии руководству территориального органа МВД России и информирует органы Федеральной службы безопасности.

Наиболее распространенной формой контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников является проведение проверок подразделениями по вопросам миграции МВД России, определенными в качестве исполнителей в соответствующих планах проверок, в том числе совместных с подразделениями полиции. Алгоритм исполнения государственной функции контроля и надзора за соблюдением положений миграционного законодательства Российской Федерации иностранными гражданами, за соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российской Федерации и использования их труда определяется приказом¹. Утвержденный указанным приказом регламент устанавливает правила организации, определяет сроки и последовательность действий (административных процедур), а также порядок их взаимодействия с иными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, при осуществлении полномочий по контролю и надзору за соблюдением положений миграционного законодательства Российской Федерации иностранными гражданами и лицами без гражданства и за соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда.

Данным регламентом устанавливается единый порядок проведения проверочных мероприятий по соблюдению как иностранными гражданами, так и работодателями положений миграционного законодательства. Наличие в одном нормативном правовом акте всей необходимой информации для всех сторон мероприятий по проверке позволяет упростить для обеих сторон процесс проведения проверок, устранить возможность злоупотреблений со стороны государствен-

¹ Приказ ФМС России и МВД России от 31.07.15 № 367/807 «Об утверждении Административного регламента ...».

ных органов и несоблюдения каких-либо необходимых требований со стороны проверяемого объекта.

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

Основаниями для принятия решения о проведении проверки являются:

1) утвержденный на соответствующий период план работы подразделения Главного управления по вопросам миграции МВД России;

2) утвержденный подразделениями Главного управления по вопросам миграции МВД России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, а также органами государственной власти субъектов Российской Федерации план проведения проверок на соответствующий период;

3) наличие оснований для проведения внеплановой проверки;

4) наличие оснований для проведения документарной проверки.

Проверки могут быть выездные и документарные. Выездная проверка может быть плановой или внеплановой. Основанием для проведения плановой или внеплановой проверки является:

— наличие сведений о проверяемом объекте в плане проведения проверок;

— осуществление контроля за исполнением проверяемым объектом определений об устранении причин и условий нарушения положений миграционного законодательства Российской Федерации;

— получение информации, свидетельствующей о наличии признаков административных правонарушений в деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) признаков нарушений федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации в сфере миграции;

— непосредственное выявление факта осуществления трудовой деятельности иностранным гражданином с нарушением положений миграционного законодательства Российской Федерации.

При проведении совместной проверки координация действий сотрудников заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов, органов государственной вла-

сти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, включенных в группу по проведению проверки, осуществляется руководителем указанной группы.

Выездная проверка по контролю за соблюдением положений миграционного законодательства Российской Федерации иностранными гражданами в местах проживания (пребывания), а также в местах фактического осуществления трудовой деятельности проводится сотрудниками подразделения по вопросам миграции совместно с участковыми уполномоченными полиции по месту фактического либо установленного по имеющимся сведениям о миграционном учете места проживания (пребывания) иностранного гражданина на территории Российской Федерации, а также места фактического осуществления им трудовой деятельности. Выездная проверка проводится в срок до 7 дней. Срок проверки, в том числе проводимой с участием сотрудников территориальных органов МВД России, может быть продлен назначившим ее должностным лицом России на 7 дней. Максимальный срок проведения проверки (с учетом возможного продления) — 14 дней.

По результатам совместной проверки составляется акт, который подписывается руководителем группы по проведению проверки и всеми сотрудниками, включенными в группу.

В целом, алгоритм подготовки и проведения указанных проверочных мероприятий аналогичен ранее рассмотренному нами и включает в себя последовательную реализацию обязательных для исполнения административных процедур:

- 1) принятие решения о проведении проверки;
- 2) подготовка к проведению проверки;
- 3) издание распоряжения о проведении проверки;
- 4) проведение выездной проверки (в т. ч. совместной);
- 5) проведение документальной проверки;
- 6) составление акта по результатам проведенной проверки, ознакомление с актом проверяемого лица, представителя проверяемого лица, собственника или иного владельца проверяемого объекта;
- 7) принятие по результатам проверки мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

5.6. Правовые основания и порядок применения сотрудниками полиции к иностранным гражданам и лицам без гражданства отдельных мер государственного принуждения

В случае выявления сотрудниками полиции нарушений миграционного законодательства Российской Федерации, допущенных гражданами, в отношении них применяются меры в рамках административного принуждения.

Справедливости ради следует отметить, что принципиальных различий в применении отдельных мер принуждения:

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

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

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

— административной ответственности (предупреждение, штраф, лишение специального права) в отношении граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства — нет.

Вместе с тем, законодательством Российской Федерации предусмотрен ряд мер принудительного характера, применяемых исключительно в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства. К таким мерам следует отнести:

1. Депортацию иностранного гражданина или лица без гражданства.
2. Административное выдворение иностранного гражданина или лица без гражданства.
3. Реемиссию.

Дадим краткую характеристику указанным мерам, применяемым к иностранным гражданам и лицам, не имеющим гражданства, выступающим в качестве специальных субъектов в выявленных сотрудниками полиции административных правонарушениях.

Согласно ч. 1 ст. 2 федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» *депортация* представляет собой принудительную высылку иностранного гражданина

из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации.

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

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

— в отношении которого принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации;

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

— переданный иностранным государством Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии и не имеющий законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации в случае, если между Российской Федерацией и государством гражданской принадлежности, либо постоянного или преимущественного проживания данного иностранного гражданина не имеется международного договора о реадмиссии¹.

Решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации может быть принято в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, незаконно находящихся на территории Российской Федерации, либо лица, которому не разрешен въезд в Российскую Федерацию, а также в случае, если пребывание (проживание) иностранного гражданина или лица без гражданства, законно находящихся в Российской Федерации, создает реальную угрозу обороноспособности или

¹ Приказ МВД России и ФМС России от 12.10.09 № 758/240 «Об организации деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной миграционной службы и их территориальных органов по депортации и административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства».

безопасности государства, либо общественному порядку, либо здоровью населения, в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов других лиц¹.

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

Исполнение решения о *депортации* осуществляется подразделениями по вопросам миграции во взаимодействии с иными подразделениями полиции. При этом подразделение по вопросам миграции, ответственное за исполнение решения о *депортации*, незамедлительно с момента получения утвержденного решения направляет информацию о принятом решении в МИД России с целью доведения ее до сведения дипломатического представительства или консульского учреждения государства гражданской принадлежности (подданства) или постоянного проживания иностранного гражданина. До момента депортации, по решению суда, *депортируемый* иностранный гражданин может содержаться в специальном учреждении².

Депортируемый иностранный гражданин выезжает из Российской Федерации на основании решения о *депортации*. Подразделение по вопросам миграции, ответственное за исполнение решения о *депортации*, не позднее, чем за двое суток до выезда *депортируемого* иностранного гражданина, информирует соответствующее подразделение органов внутренних дел на транспорте (при его наличии) либо подразделение территориального органа МВД России, в ведении которого находится обслуживаемая территория, о персональных дан-

¹ Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ч. 4 ст. 25.10).

² Постановление Правительства РФ от 30.12.13 № 1306 «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Федеральной миграционной службы или ее территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии».

ных *депортируемого* иностранного гражданина, а также о дате и времени его планируемого выезда из Российской Федерации. Если имеются сведения о возможности уклонения *депортируемого* иностранного гражданина от выезда из Российской Федерации организуется сопровождение иностранного гражданина до пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации.

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

Рассмотрим порядок исполнения постановления об *административном выдворении* за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства, как вида административного наказания.

В соответствии со ст. 32.10 КоАП РФ исполнение постановления судьи об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства производится путем официальной передачи иностранного гражданина или лица без гражданства представителю властей иностранного государства, на территорию которого указанное лицо выдворяется, либо путем контролируемого самостоятельного выезда лица, подлежащего административному выдворению за пределы Российской Федерации.

Об административном выдворении иностранного гражданина или лица без гражданства из пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации уведомляются власти иностранного государства, на территорию или через территорию которого указанное лицо выдворяется, если административное выдворение предусмотрено международным договором Российской Федерации с указанным государством.

В случае если передача лица, подлежащего административному выдворению за пределы Российской Федерации, представителю властей иностранного государства не предусмотрена международным договором Российской Федерации с указанным государством, административное выдворение лица осуществляется в месте, определяемом пограничными органами ФСБ России¹.

¹ Приказ ФСБ России от 23.12.08 № 631 «Об утверждении Инструкции об организации деятельности пограничных органов по административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства».

Исполнение постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства оформляется в виде двустороннего или одностороннего акта, который приобщается к постановлению.

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

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

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

При отсутствии оснований, препятствующих выезду иностранного гражданина из Российской Федерации, после оформления всех необходимых материалов начальник территориального органа или его заместитель обеспечивает их направление в суд, а также личное присутствие иностранного гражданина в суде с целью рассмотрения вопроса об административном выдворении.

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

В документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина, а также в миграционной карте сотрудником подразделения по вопросам миграции проставляется штамп установленного образца.

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

На иностранного гражданина, в отношении которого вынесено постановление об административном выдворении, составляется учетная карточка, производится его фотографирование и обязательная государственная дактилоскопическая регистрация с последующим направлением полученных сведений в центральный банк данных.

После оформления документов на выезд из Российской Федерации лицу, выдворяемому в административном порядке, подразделение по вопросам миграции, не позднее двух суток до выезда выдворяемого иностранного гражданина, информирует подразделение пограничного контроля в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации и соответствующее подразделение органа внутренних дел на транспорте о персональных данных выдворяемого лица, а также дате и времени планируемого пересечения Государственной границы Российской Федерации.

Сотрудникам полиции следует обратить особое внимание на содержание постановления Правительства Российской Федерации от 30 июня 2003 г. № 382 «О проставлении отметки о запрещении въезда в Российскую Федерацию некоторых категорий иностранных граждан и лиц без гражданства». Данное постановление направлено на исполнение п. 2 ч. 1 ст. 27 федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», в соответствии с которым въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства не разрешается, если он в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации подвергался административному выдворению за пределы Российской Федерации либо депортировался — в течение пяти лет со дня административного выдворения за пределы Российской Федерации либо депортации.

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

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2003 г. № 382 установлено, что подразделения по вопросам миграции проставляют в документах, удостоверяющих личность иностранных граждан и лиц без гражданства, отметку, свидетельствующую о запрещении их въезда в Российскую Федерацию по основаниям, предусмотренным пп. 2 ч. 1 ст. 27 указанного федерального закона, в случае принятого в установленном порядке решения:

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

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

Институт реадмиссии сравнительно недавно вошел в российскую правовую действительность.

Реадмиссия представляет собой передачу запрашивающим государством и принятие запрашиваемым государством лиц (граждан запрашиваемого государства, граждан третьих государств или лиц без гражданства), чей въезд, пребывание или проживание в запрашивающем государстве признаны незаконными¹.

Для осуществления процедуры реадмиссии, между запрашивающей и запрашиваемой сторонами, должны быть заключены соответствующие международные договоры².

В Российской Федерации органом, уполномоченным принимать решение о реадмиссии и осуществлять указанную процедуру, является МВД России (как правило, в лице Главного управления по вопросам миграции) и его территориальные органы на региональном уровне.

МВД России осуществляет процедуры реадмиссии³:

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

¹ См.: Герасимов С.А. Правовые основы реадмиссии: учебное пособие для студентов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. С. 8.

² Сегодня такие договоры заключены между Российской Федерацией и Литовской республикой, Королевством Норвегией, Королевством Данией, Социалистической Республикой Вьетнам, Исландией, Швейцарской Конфедерацией, Республикой Армения, Турецкой Республикой, Европейским Сообществом, Киргизской республикой, Украиной, Княжеством Лихтенштейн, Республикой Узбекистан, Монголией, Республикой Сербия.

³ См. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2016 г. № 1220 «О порядке взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы безопасности Российской Федерации при реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии» // Информационно-правовой портал «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/71546950/paragraph/23:35>.

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

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

Для всех перечисленных процедур реадмиссии установлен идентичный порядок их осуществления МВД России и его территориальными органами на региональном уровне.

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

— в течение 3 рабочих дней с даты принятия такого решения (получения положительного ответа на ходатайство) направляет в Федеральную службу безопасности Российской Федерации копию решения о реадмиссии (ответа на ходатайство) с приложением фотографии лица, подлежащего реадмиссии;

— в течение 3 рабочих дней с даты достижения договоренностей с иностранным государством о дате, времени и пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации, в котором будет осуществляться прием / передача гражданина Российской Федерации, в отношении которого принято решение о реадмиссии, информирует об этом ФСБ России;

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

— в течение 24 часов с момента получения информации о прибытии (убытии) в (из) Российскую Федерацию лица, принятого (переданного) в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, направляет в ФСБ России телефонограмму о прибытии (убытии) указанного лица.

Законодательством Российской Федерации также предусмотрен упрощенный порядок реадмиссии, в случаях, когда это не противоречит заключенным международным соглашениям.

До осуществления реадмиссии иностранный гражданин или лицо без гражданства может быть помещено в специальное учреждение.

Таким образом, введение российским правом специальных мер и процедур принудительного характера, применяемых в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, заложило основу высокоэффективного механизма противодействия незаконной миграции.

Положительные перемены в экономическом положении Российской Федерации, укрепление её позиций на мировой арене, увеличение объема производства, предопределило увеличение потока мигрантов на территорию нашей страны. Однако, наряду с законопослушными гражданами, специалистами, учеными, в страну хлынули и неправопослушные лица. Для того чтобы избежать пагубных последствий данного явления, необходима четкая и эффективная деятельность правоохранительных органов и служб в рамках своих обязанностей и полномочий. Налаженное взаимодействие между ними повышает результативность действий для достижения поставленной цели: повышение привлекательности страны для благонадежной категории мигрантов, а также снижение вероятности ухудшения криминальной обстановки в районах массового поселения мигрантов.

5.7. Административно-юрисдикционная деятельность полиции по обеспечению миграционного режима на территории Российской Федерации

Конституция Российской Федерации закрепила важное положение о том, что все лица, законно находящиеся в Российской Федерации, пользуются на ее территории равными правами и свободами. Это положение в равной степени относится и к обязанностям, в первую очередь соблюдать законы Российской Федерации. Неисполнение данной обязанности порождает право государственного аппарата на применение принуждения — воздействия, которое обеспечивает исполнение конкретными лицами установленных правил поведения, независимо от того, желают они следовать этим правилам или нет. Юридическая ответственность в сфере миграции призвана защищать складывающиеся на территории государства в конкретно-исторический период общественные отношения, урегулированные нормами права, в которые вовлечены мигранты вследствие въезда на территорию Российской Федерации, выезда с территории Российской Федерации, пребывания, проживания и перемещения по ее территории. Основанием возникновения юридической ответственности в сфере миграции является правонарушение — противоправное, виновное деяние, за совершение которого законодательством Российской Федерации предусмотрена ответственность. Очевидным является тот факт, что отнесение того или иного правонаруше-

ния к миграционной сфере возможно лишь в случаях, когда виновным лицом нарушаются собственно миграционные правила Российской Федерации. Поэтому нельзя рассматривать как правонарушение в сфере миграции любое совершаемое иностранным гражданином на территории Российской Федерации противоправное деяние.

Конституция Российской Федерации закрепляет важное положение о том, что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами России, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором.

Следует отметить, что КоАП РФ содержит отдельную специальную главу 18 «Административные правонарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации». Данная глава включает в себя статьи, где в качестве специальных субъектов рассматриваются, главным образом, иностранные граждане (и лица без гражданства). Вместе с тем за нарушение режима пребывания иностранных граждан в качестве субъектов по некоторым составам правонарушений могут привлекаться к административной ответственности и граждане Российской Федерации.

Из общего количества статей указанной главы кодекса, предметом нашего рассмотрения являются статьи, содержащие составы правонарушений, по которым сотрудники полиции, в рамках осуществления ими контрольно-надзорных функций, уполномочены возбуждать дела об административных правонарушениях. Перечень административных правонарушений, при выявлении которых должностные лица органов внутренних дел (полиции) уполномочены составлять протоколы, является исчерпывающим.

Ведомственным нормативным правовым актом определен круг должностных лиц органов внутренних дел, которым это право предоставлено:

1. Министр внутренних дел Российской Федерации; первый заместитель, статс-секретарь — заместитель Министра, заместители Министра внутренних дел Российской Федерации; начальник департамента; первый заместитель (заместители) начальника департамента; начальник главного управления; первый заместитель (заместители) начальника главного управления; начальник управления; первый заместитель (заместители) начальника управления; помощник Министра; главный инспектор; должностные лица, имеющие специальные

звания сотрудников полиции (по всем рассмотренным в параграфе составам правонарушений);

2. Начальник главного управления (управления); заместитель начальника главного управления (управления) — начальник полиции; должностные лица, имеющие специальные звания сотрудников полиции (по всем рассмотренным в параграфе составам правонарушений);

3. Министр внутренних дел по республике, начальник главного управления (управления) МВД России по иному субъекту Российской Федерации; заместитель министра — начальник полиции; заместитель начальника главного управления (управления) — начальник полиции; заместители начальника полиции; оперуполномоченный (начальник, заместители начальника, старший оперуполномоченный по особо важным делам, оперуполномоченный по особо важным делам, старший оперуполномоченный, оперуполномоченный оперативных подразделений, правомочных осуществлять оперативно-розыскную деятельность (по всем рассмотренным в параграфе составам правонарушений);

4. Начальник линейного управления; начальник линейного отдела; заместитель начальника линейного управления — начальник полиции; заместитель начальника линейного отдела — начальник полиции; заместители начальника полиции; начальник (заместитель начальника) линейного отдела (отделения) полиции; начальник линейного пункта полиции; оперуполномоченный (по всем рассмотренным в параграфе составам правонарушений);

5. Должностные лица подразделений организации охраны общественного порядка; отрядов мобильных особого назначения (по составам правонарушений, предусмотренным ст. 18.8, ст. 18.9 ч. 1–3 КоАП РФ);

6. Начальник подразделения по организации деятельности участковых уполномоченных полиции и по делам несовершеннолетних; заместитель начальника подразделения по организации деятельности участковых уполномоченных полиции и по делам несовершеннолетних; начальник отделения по организации деятельности участковых уполномоченных полиции и по делам несовершеннолетних; старший участковый уполномоченный полиции, участковый уполномоченный полиции (по всем рассмотренным в параграфе составам правонарушений);

7. Начальник отделения по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних; старший инспектор по делам несовершеннолетних, инспектор по делам несовершеннолетних (по составам правонарушений, предусмотренным ст. 18.8, ст. 18.9 ч. 1–3 КоАП РФ);

8. Должностные лица подразделений по организации применения административного законодательства (по всем рассмотренным в параграфе составам правонарушений);

9. Начальник дежурной части; заместитель начальника дежурной части; начальник дежурной смены; старший оперативный дежурный; оперативный дежурный (по всем рассмотренным в параграфе составам правонарушений);

10. Должностные лица подразделений организации дознания (по всем рассмотренным в параграфе составам правонарушений);

11. Должностные лица подразделений по охране дипломатических представительств и консульств иностранных государств (по составам правонарушений, предусмотренным ст.18.8 КоАП РФ);

12. Должностные лица отделов (отделений, групп) организации и осуществления административного надзора (по всем рассмотренным в параграфе составам правонарушений);

13. Должностные лица подразделений по вопросам миграции (по всем рассмотренным в параграфе составам правонарушений);

14. Должностные лица строевых подразделений ППС (по составам правонарушений, предусмотренным ст.18.8, ст. 18.9 ч. 1–3 КоАП РФ);

15. Должностные лица подразделений по досмотру (по составам правонарушений, предусмотренным ст.ст. 18.2–18.4, ст. 18.8, ст. 18.9 ч. 1–3 КоАП РФ).

Дополнительно необходимо отметить, что должностным лицам органов внутренних дел законом предоставлено право рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1, 2 и 3 ст. 18.8, ст. 18.9, ч.ч. 1 и 4 ст. 18.10, ст. 18.15–18.18, ч. 1 ст. 18.19, ст. 18.20 КоАП РФ¹. При этом, Кодекс конкретно определяет перечень должностных лиц органов внутренних дел, которым это право предоставлено:

1. Начальники территориальных управлений (отделов) внутренних дел и приравненных к ним органов внутренних дел, их заместители, начальники территориальных отделов (отделений, пунктов) полиции, их заместители — об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1, 2 и 3 ст. 18.8, ст. 18.9, ч. 1 и 4 ст. 18.10, ст. 18.15–18.18, ч. 1 ст. 18.19, ст. 18.20 КоАП РФ;

2. Начальники линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, их заместители — об административных правонарушениях, предусмотренных ч.ч. 1, 2 и 3 ст. 18.8 КоАП РФ;

¹ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Ст. 23.3.

3. Руководитель подразделения центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации по вопросам миграции, его заместители — об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1, 2 и 3 ст. 18.8, ст. 18.9, ч. 1 и 4 статьи 18.10, ст. 18.15–18.18, ч. 1 ст. 18.19, ст. 18.20 КоАП РФ;

4. Руководители структурных подразделений по вопросам миграции территориальных органов, их заместители — об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1, 2 и 3 ст. 18.8, ст. 18.9, ч. 1 и 4 ст. 18.10, ст. 18.15–18.18, ч. 1 ст. 18.19, ст. 18.20 КоАП РФ.

Рассмотрим подробно составы отдельных видов административных правонарушений в области защиты Государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

Статья 18.2 «Нарушение пограничного режима в пограничной зоне».

Данная статья содержит отсылочные элементы. Так, понятие пограничного режима и пограничной зоны формулируются в законодательстве о Государственной границе Российской Федерации¹.

Под пограничной зоной понимается, устанавливаемая в пределах территории поселений и межселенных территорий, прилегающих к Государственной границе на суше, морскому побережью Российской Федерации, российским берегам пограничных рек, озер и иных водных объектов, и в пределах территорий островов на указанных водных объектах. На въездах в пограничную зону устанавливаются предупреждающие знаки. Пределы пограничной зоны определяются и изменяются, предупреждающие знаки устанавливаются решениями Федеральной службы безопасности Российской Федерации.

Пограничный режим в пограничной зоне включает правила въезда (прохода), временного пребывания, передвижения лиц и транспортных средств; хозяйственной, промысловой и иной деятельности, проведения массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в пределах пятикилометровой полосы местности вдоль Государственной границы на суше, морского побережья Российской Федерации, российских берегов пограничных рек, озер и иных водных объектов и на островах на указанных водных объектах, а также до рубежа инженерно-технических сооружений в случаях, если он расположен за пределами пятикилометровой полосы местности².

¹ См.: Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. 3 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации».

² Там же. Ст. 16.

Объектом правонарушения является, установленный в виде пограничного режима в пограничной зоне порядок управления в области защиты Государственной границы Российской Федерации.

Объективная сторона правонарушения отражена в трех частях статьи:

— Нарушение правил въезда (прохода) в пограничную зону, временного пребывания, передвижения лиц и (или) транспортных средств в пограничной зоне;

— Нарушение правил въезда (прохода) в пограничную зону, временного пребывания, передвижения лиц и (или) транспортных средств в пограничной зоне, совершенное иностранным гражданином или лицом без гражданства;

— Ведение хозяйственной, промысловой или иной деятельности либо проведение массовых общественно-политических, культурных или иных мероприятий в пограничной зоне, а равно содержание или выпас скота в карантинной полосе в пределах пограничной зоны без разрешения пограничных органов либо с разрешения таких органов, но с нарушением установленного порядка ведения хозяйственной, промысловой или иной деятельности либо нарушение порядка проведения массовых общественно-политических, культурных или иных мероприятий в пограничной зоне.

Субъектами данных правонарушений могут быть:

— по ч. 1 — граждане Российской Федерации;

— по ч. 2 — иностранные граждане и лица без гражданства;

— по ч. 3 — граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства.

Субъективная сторона правонарушения может быть выражена как в форме умысла, так и неосторожности.

Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами пограничных органов и органов внутренних дел (полиции).

Санкция статьи предполагает возможность назначения виновному лицу следующих видов наказания: предупреждения, административного штрафа, а в случае совершения правонарушения иностранным гражданином — с одновременным административным выдворением.

Статья 18.3 «Нарушение пограничного режима в территориальном море и во внутренних морских водах Российской Федерации».

Данная статья также содержит отсылочные элементы. Понятия территориального моря и внутренних морских вод формулируются

в Федеральном законе от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах и прилежащей зоне Российской Федерации»¹.

Под территориальным морем Российской Федерации понимается примыкающий к сухопутной территории или к внутренним морским водам морской пояс шириной 12 морских миль, отмеряемых от исходных линий².

Внутренние морские воды Российской Федерации — воды, расположенные в сторону берега от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря Российской Федерации³.

Объектом правонарушения является установленный в виде пограничного режима в территориальном море и во внутренних водах Российской Федерации, а также в российской части вод пограничных водоемов, порядок управления в области защиты Государственной границы Российской Федерации.

Объективная сторона правонарушения отражена в двух частях статьи:

— нарушение установленных в территориальном море и во внутренних морских водах Российской Федерации, в российской части вод пограничных рек, озер и иных водных объектов правил учета, хранения, выхода из пунктов базирования и возвращения в пункты базирования, пребывания на водных объектах российских маломерных самоходных и несамоходных (надводных и подводных) судов (средств) или средств передвижения по льду;

— ведение в территориальном море и во внутренних морских водах Российской Федерации, в российской части вод пограничных рек, озер и иных водных объектов промысловой, исследовательской, изыскательской и иной деятельности без разрешения (уведомления) пограничных органов либо с разрешения (с уведомлением) таких органов, но с нарушением условий такого разрешения (уведомления).

Субъектами данных правонарушений могут быть граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства; а по ч. 2 — должностные и юридические лица.

Субъективная сторона правонарушения может быть выражена исключительно в форме умысла.

¹ Информационно-правовой портал «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/12112602/paragraph/53282:4>.

² См.: Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах и прилежащей зоне Российской Федерации». Ст. 2.

³ Там же. Ст. 1.

Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами пограничных органов и органов внутренних дел (полиции).

Санкция статьи предполагает возможность назначения виновному лицу следующих видов наказания: предупреждения или штрафа с конфискацией орудий совершения или предмета административного правонарушения.

Статья 18.4 «Нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации».

Согласно законодательства Российской Федерации, под пунктом пропуска через Государственную границу понимается территория (акватория) в пределах железнодорожной, автомобильной станции или вокзала, морского, речного порта, аэропорта, военного аэродрома, открытых для международных сообщений (международных полетов), а также иной специально выделенный в непосредственной близости от Государственной границы участок местности, где в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляется пропуск через Государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных¹.

Режим в пунктах пропуска через *Государственную границу* включает правила въезда в эти пункты, пребывания и выезда из них лиц, транспортных средств, ввоза, нахождения и вывоза грузов, товаров и животных, устанавливаемые исключительно в интересах создания необходимых условий для осуществления пограничного и таможенного контроля², а в случаях, установленных международными договорами Российской Федерации и федеральными законами, и иных видов контроля.

Объектом правонарушения является установленный в виде режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации порядок управления в области защиты Государственной границы Российской Федерации.

¹ См.: Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации». Ст. 9.

² Порядок проведения контроля определен Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2005 г. № 50 «О порядке применения средств и методов контроля при осуществлении пропуска лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через государственную границу Российской Федерации» // Информационно-правовой портал «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/12138677/paragraph/1371:9>.

Объективная сторона правонарушения выражается в нарушении установленных законодательством правил въезда в пункты пропуска через Государственную границу Российской Федерации, пребывания и выезда из указанных пунктов лиц, транспортных средств, ввоза, нахождения и вывоза грузов, товаров и животных.

Субъектами данных правонарушений являются:

— по ч. 1 — граждане Российской Федерации;

— по ч. 2 — иностранные граждане и лица без гражданства.

Субъективная сторона правонарушения может быть выражена только в форме умысла.

Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами пограничных органов и органов внутренних дел (полиции).

Санкция статьи предполагает возможность назначения виновному лицу следующих видов наказания: предупреждения, административного штрафа, а в случае совершения правонарушения иностранным гражданином — с одновременным административным выдворением.

Статья 18.8 «Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию или режима пребывания (проживания) в Российской Федерации».

Объектом правонарушения является установленный порядок въезда и пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

Статья состоит из нескольких частей и устанавливает административную ответственность иностранного гражданина за (*объективная сторона*) нарушение правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации выразившееся:

— в нарушении установленных правил въезда в Российскую Федерацию, в нарушении правил миграционного учета, передвижения или порядка выбора места пребывания или жительства, транзитного проезда через территорию Российской Федерации, в неисполнении обязанностей по уведомлению о подтверждении своего проживания в Российской Федерации в случаях, установленных федеральным законом (ч. 1);

— в отсутствии документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в Российской Федерации, или в случае утраты таких документов в неподаче заявления об их утрате в соответствующий орган либо в уклонении от выезда из Российской Федерации по

истечения определенного срока пребывания, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния (ч. 1.1.);

— в несоответствии заявленной цели въезда в Российскую Федерацию фактически осуществляемой в период пребывания (проживания) в Российской Федерации деятельности или роду занятий (ч. 2);

— в нарушениях, предусмотренных частями 1, 1.1 и 2 статьи, совершенных в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге либо в Московской или Ленинградской области (ч. 3–3.1);

— в повторном, в течение одного года совершении иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения, предусмотренного частями 1, 2 и 3 статьи.

Поскольку ранее мы рассматривали порядок регистрации, передвижения, выбора места жительства, последствия истечения срока пребывания иностранного гражданина на территории Российской Федерации, уясним, в чем заключается соблюдение и несоблюдение правил транзитного проезда через территорию Российской Федерации.

Статья 29 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» устанавливает, что транзитный проезд через территорию Российской Федерации осуществляется, как правило, без права на остановку.

Транзитный проезд через территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в государство назначения всеми видами транспорта разрешается по предъявлении российской транзитной визы, визы на въезд в сопредельное с Российской Федерацией по маршруту следования государство либо визы государства назначения и действительных для выезда из Российской Федерации проездных билетов или подтвержденной гарантии их приобретения в пункте пересадки на территории Российской Федерации.

Виза с правом на остановку на территории Российской Федерации может быть выдана иностранным гражданам или лицам без гражданства по представлении ими мотивированной просьбы и документов, подтверждающих необходимость остановки, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации.

Транзитный проезд через территорию Российской Федерации без визы разрешается иностранному гражданину или лицу без гражданства в случаях, если они:

1) совершают беспересадочный полет воздушным транспортом через территорию Российской Федерации;

2) следуют на самолете международной авиалинии с пересадкой в аэропорту на территории Российской Федерации и имеют надлежа-

щим образом оформленные документы на право въезда в государство назначения и авиабилет с подтвержденной датой вылета из аэропорта пересадки на территории Российской Федерации в течение двадцати четырех часов с момента прибытия, за исключением случаев вынужденной остановки;

3) проживают на территории государства, с которым Российская Федерация имеет соответствующий международный договор.

Вынужденной остановкой признается пребывание более двадцати четырех часов в пределах населенного пункта, вследствие наступления следующих обстоятельств:

1) стихийных бедствий, задерживающих движение поезда, автотранспортного средства, судна или самолета;

2) необходимости ремонта соответствующего транспортного средства, поврежденного в результате порчи каких-либо его частей или в результате транспортного происшествия;

3) болезни, если по заключению врача дальнейшее следование больного представляется опасным для его жизни и здоровья;

4) непредусмотренных задержек при пересадке с одного вида транспорта на другой в пункте пересадки.

В случае вынужденной остановки оформление пребывания на территории Российской Федерации и продление срока действия транзитной российской визы производятся подразделением по вопросам миграции территориального органа МВД России в месте вынужденной остановки по заявлению иностранных граждан или лиц без гражданства.

Следовательно, если иностранный гражданин, в случае вынужденной остановки, не обратился в подразделение по вопросам миграции территориального органа МВД России с заявлением об оформлении разрешения на временное пребывание на территории Российской Федерации или продлении срока действия транзитной российской визы, он считается, во-первых, лицом, нарушившим правила транзитного проезда через территорию Российской Федерации и, во-вторых, его следует рассматривать как лицо, незаконно находящееся на территории Российской Федерации.

Таким образом, *субъектами* правонарушения по статье 18.8 КоАП РФ могут быть только иностранные граждане или лица без гражданства, то есть специальные субъекты.

Субъективная сторона правонарушения может быть выражена как в форме неосторожности, так и в форме умысла.

Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами органов внутренних дел (полиции).

Санкция статьи предполагает назначение виновному лицу административного штрафа с административным выдворением.

Статья 18.9. «Нарушение правил пребывания в Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства» обусловлена совершением неправомерных действий должностными лицами и гражданами Российской Федерации, которые способствуют нарушению иностранными гражданами правил пребывания в России.

Объектом правонарушения является установленный порядок пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

Сотрудники органов внутренних дел (полиции) уполномочены возбуждать дела об административных правонарушениях в соответствии с юрисдикцией подразделений, в случаях совершения виновным лицом деяний, выразившихся в:

— нарушении приглашающей или принимающей стороной либо должностным лицом юридического лица, обеспечивающего обслуживание иностранного гражданина или лица без гражданства либо выполняющего обязанности, связанные с соблюдением условий пребывания в Российской Федерации или транзитного проезда через территорию Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства, установленного порядка оформления документов на право пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, их проживания, передвижения, изменения места пребывания или жительства в Российской Федерации и выезда за ее пределы, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния (ч. 1);

— непринятии гражданином Российской Федерации или постоянно проживающими в Российской Федерации иностранным гражданином или лицом без гражданства, пригласившими в Российскую Федерацию иностранного гражданина или лицо без гражданства по частным делам и предоставившими им жилое помещение, мер по обеспечению в установленном порядке их своевременного выезда за пределы Российской Федерации по истечении определенного срока пребывания в Российской Федерации (ч. 2);

— предоставлении жилого помещения или транспортного средства либо оказание иных услуг иностранному гражданину или лицу без гражданства, находящимся в Российской Федерации с нарушением установленного порядка или правил транзитного проезда через ее территорию (ч. 3);

— неисполнении принимающей стороной обязанностей в связи с осуществлением миграционного учета, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния (ч. 4);

— непринятии приглашающей стороной мер по материальному, медицинскому и жилищному обеспечению приглашенного иностранного гражданина или лица без гражданства в период его пребывания в Российской Федерации (ч. 5);

— предоставлении приглашающей стороной заведомо ложных сведений о цели пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства при оформлении документов для въезда в Российскую Федерацию указанного иностранного гражданина или лица без гражданства (ч. 6).

Субъектами административных правонарушений, предусмотренных ст. 18.9 КоАП РФ могут быть:

— по ч. 1, ч. 5–6 — должностные и юридические лица;

— по ч. 2 — граждане Российской Федерации и постоянно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане;

— по ч. 3–4 — должностные и юридические лица, граждане.

Форма вины для квалификации правонарушения и привлечения к административной ответственности должностных лиц и граждан значения не имеет.

Протоколы по всем составам правонарушения, предусмотренного по статье 18.9 КоАП РФ составляют сотрудники ГУВМ МВД России и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России, а по чч. 1–3 указанной статьи — сотрудники и иных подразделений органов внутренних дел.

За совершение перечисленных правонарушений виновному лицу назначается административный штраф.

Если приглашающая (принимающая) сторона совершила указанные правонарушения в отношении двух или более приглашенных иностранных граждан или лиц без гражданства, то ответственность наступает в отношении каждого приглашенного в отдельности.

Статья 18.10. «Незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации».

Объектом правонарушения является установленный порядок пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

Статья содержит четыре части. Сотрудники ГУВМ МВД России и подразделений по вопросам миграции территориальных органов

МВД России уполномочены возбуждать дела об административных правонарушениях в случаях совершения виновным лицом деяний, выразившихся в:

— осуществлении иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации без разрешения на работу либо патента, если такие разрешение либо патент требуются в соответствии с федеральным законом, либо осуществлении иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), не указанной в разрешении на работу или патенте, если разрешение на работу или патент содержит сведения о профессии (специальности, должности, виде трудовой деятельности), либо осуществлении иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого данному иностранному гражданину выданы разрешение на работу, патент или разрешено временное проживание (ч. 1);

— нарушении, предусмотренном ч. 1 статьи, совершенном в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге либо в Московской или Ленинградской области (ч. 2);

— повторном (в течение одного года) совершении иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 статьи (ч. 3);

— нарушении иностранным гражданином или лицом без гражданства срока обращения за внесением изменений в сведения, содержащиеся в разрешении на работу или патенте, либо необращение иностранного гражданина или лица без гражданства за внесением указанных изменений, если такое обращение требуется в соответствии с федеральным законом (ч. 4).

Субъектами административных правонарушений, предусмотренных ст. 18.10 КоАП РФ являются иностранные граждане и лица без гражданства, т.е. специальные субъекты.

Форма вины для квалификации действий правонарушителя и привлечения его к административной ответственности значения не имеет.

Протоколы по всем составам правонарушения, предусмотренного по статье 18.10 КоАП РФ составляют сотрудники ГУВМ МВД и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России.

За совершение перечисленных правонарушений виновному лицу назначается штраф, а по ч. 1–3 с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового.

Статья 18.11. «Нарушение иммиграционных правил».

Объектом правонарушения является установленный порядок соблюдения иностранным гражданином и лицом без гражданства иммиграционных правил.

Статья состоит из двух частей и предусматривает административную ответственность иммигранта за:

1. Уклонение иммигранта от прохождения иммиграционного контроля, предусмотренного законодательством Российской Федерации, медицинского освидетельствования, идентификации личности, проживания в месте временного содержания, в центре временного размещения иммигрантов или в месте, определенном территориальным органом федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, для временного пребывания, а равно нарушение правил проживания в указанных местах либо уклонение от представления сведений или представление недостоверных сведений во время определения статуса иммигранта в Российской Федерации (ч. 1 ст. 18.11 КоАП РФ).

Здесь, прежде всего, необходимо уяснить понятия «пост иммиграционного контроля» и «место временного содержания при poste иммиграционного контроля и в центре временного размещения иммигрантов».

Пост иммиграционного контроля — это структурное подразделение территориального органа МВД России, осуществляющее в пункте пропуска через государственную границу Российской Федерации иммиграционный контроль в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, въезжающих на территорию Российской Федерации.

Место временного содержания при poste иммиграционного контроля — федеральное государственное учреждение МВД России, предназначенные для иностранных граждан и лиц без гражданства, подавших в пункте пропуска через государственную границу Российской Федерации ходатайства о признании беженцами, а также прибывших с ним членов семьи на период предварительного рассмотрения ходатайств.

Размещенные лица знакомятся с правилами внутреннего распорядка учреждения и принимают на себя обязательства по их соблюдению. В случае нарушения размещенными лицами правил внутреннего распорядка учреждения к ним применяются меры предупреждения вплоть до досрочного прекращения их временного пребывания в этом учреждении. Уклонение иммигранта от проживания в месте временного содержания лиц, ходатайствующих о признании бежен-

цами означает умышленное невыполнение им правил внутреннего распорядка учреждения и данного им обязательства¹.

Центр временного размещения иммигрантов, ходатайствующих о признании их беженцами, — место пребывания лиц, ходатайствующих о признании их беженцами, беженцев и членов их семей на территории Российской Федерации.

Центр временного размещения иммигрантов является также структурным подразделением МВД России и местом пребывания указанных категорий лиц. Он предназначен для временного размещения иммигрантов (до трех месяцев), чьи ходатайства о признании их беженцами в Российской Федерации зарегистрированы и приняты к рассмотрению, до определения их правового статуса на территории Российской Федерации. В период нахождения иммигранта в центре осуществляется уточнения цели и мотива пребывания иммигранта, проверка представленных им доказательств, окончательное определение наличия законных оснований для признания его беженцем в Российской Федерации. В нем организовано бесплатное проживание, питание, медицинское и другое обеспечение иммигранта, а также начальное изучение русского языка и российского законодательства.

Субъектом правонарушения в первом случае является только иммигрант, то есть иностранный гражданин или лицо без гражданства, статус которого на территории Российской Федерации еще не определен. К таковым, законодательством относятся иностранные граждане и лица без гражданства:

— граждане бывшего СССР, постоянно проживающие за пределами Российской Федерации, переселяющиеся в Россию на постоянное или временное жительство;

— прибывающие в Россию (находящиеся на территории Российской Федерации) в поисках убежища, в том числе с намерением подать ходатайство о признании их беженцами;

— прибывающие в Россию с целью дальнейшего выезда в третьи страны.

Незаконными признаются иммигранты, въезжающие по недействительным документам или без документов в Российскую Федерацию; либо объявленная цель въезда которых не соответствует их намерени-

¹ Подробнее см.: Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 1998 г. № 679 «Об утверждении Общего положения о месте временного содержания лиц, ходатайствующих о признании беженцами» // Информационно-правовой портал «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/178964/paragraph/8902:5>.

ям; либо прибывающие в Россию нелегально, в том числе через государства — бывшие республики СССР.

2. Непредставление или несвоевременное представление по требованию федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, либо его территориального органа установленных законодательством Российской Федерации документов или информации об иностранных гражданах или лицах без гражданства, в отношении которых осуществляется иммиграционный контроль, предусмотренный законодательством Российской Федерации.

Субъектами правонарушений, предусмотренных второй частью статьи могут быть как граждане, так и должностные и юридические лица (отечественные и иностранные).

Субъективная сторона может быть выражена как в форме умысла, так и неосторожности.

Протоколы о правонарушениях, предусмотренных статьей 18.11 КоАП РФ составляют сотрудники территориальных органов МВД России.

Санкция данной статьи предусматривает по части первой статьи — наложение на иммигранта административного штрафа с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового, то есть субъектом правонарушения по части первой указанной статьи являются только иммигранты.

Санкция по части второй указанной статьи предусматривает наложение административного штрафа на граждан, не уточняя их гражданство, на должностных лиц, на юридических лиц.

Статья 18.12. «Нарушение беженцем или вынужденным переселенцем правил пребывания (проживания)».

Объектом правонарушения является установленный режим пребывания на территории Российской Федерации иностранного гражданина и лица без гражданства, признанных беженцами, а также гражданина Российской Федерации, признанного вынужденным переселенцем.

Административная ответственность этих специальных субъектов правонарушения наступает за:

1) неисполнением беженцем или вынужденным переселенцем при перемене места пребывания или места жительства обязанности сняться с учета в территориальном органе федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, к которому он прикреплен;

2) а равно неисполнение обязанности своевременно встать на учет в территориальном органе федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, по новому месту пребывания или месту жительства;

3) либо несообщение беженцем в соответствующий территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, об изменении фамилии, имени, семейного положения, состава семьи, а также о приобретении гражданства Российской Федерации или гражданства (подданства) иного государства.

Субъектами указанных правонарушений являются лица, признанные в установленном порядке беженцами или вынужденными переселенцами.

Субъективная сторона может быть выражена как в форме умысла, так и неосторожности.

Протоколы о правонарушениях, предусмотренных статьей 18.12 КоАП РФ составляют сотрудники территориальных органов МВД России.

Санкция статьи предусматривает наложение административного штрафа.

Статья 18.14. «Незаконный провоз лиц через Государственную границу Российской Федерации».

Объектом правонарушения является установленный порядок пересечения Государственной границы Российской Федерации.

Административная ответственность субъектов правонарушения наступает за:

1) Непринятие транспортной или иной организацией, осуществляющей международную перевозку, входящих в ее обязанности мер по предотвращению незаконного проникновения лиц на транспортное средство и использования его для незаконного въезда в Российскую Федерацию или незаконного выезда из Российской Федерации, повлекшее незаконное пересечение или попытку незаконного пересечения Государственной границы Российской Федерации одним или несколькими нарушителями;

2) Непринятие лицом, пересекающим по частным делам Государственную границу Российской Федерации, мер по предотвращению использования управляемого им транспортного средства другим лицом для незаконного пересечения Государственной границы Российской Федерации, повлекшее незаконное пересечение или попытку не-

законного пересечения Государственной границы Российской Федерации одним или несколькими нарушителями в случае, если указанное деяние не являлось пособничеством в преступлении.

Обязательным элементом объективной стороны является наступление опасных последствий, выразившихся в незаконном пересечении или попытке незаконного пересечения Государственной границы Российской Федерации одним или несколькими лицами.

Субъектами указанных правонарушений являются:

— по ч. 1 — исключительно юридические (транспортные или иные организации, осуществляющие международную перевозку);

— по ч. 2 — лица (граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, пересекающие по частным делам Государственную границу Российской Федерации).

Субъективная сторона правонарушения может быть выражена только в форме неосторожности. Умышленное совершение аналогичных действий квалифицируется как соучастие в составе преступления, предусмотренного ст. 322 УК РФ «Незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации».

Протоколы о правонарушениях, предусмотренных статьей 18.14 КоАП РФ составляют должностные лица пограничных органов и органов внутренних дел.

Санкция статьи предусматривает наложение административного штрафа.

Статья 18.18. «Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства обязательных правил, связанных с исполнением принятого в отношении их решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации или о депортации, либо правил, связанных с реализацией международного договора Российской Федерации о реадмиссии, неосуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства, в отношении которых принято решение о прекращении процедуры реадмиссии, добровольного выезда из Российской Федерации в установленный срок».

Объектом правонарушения является установленный порядок исполнения решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации или о депортации, либо правил, связанных с реализацией международного договора Российской Федерации о реадмиссии.

Статья содержит четыре части. Сотрудники органов внутренних дел (полиции) уполномочены возбуждать дела об административных

правонарушениях, в случаях совершения виновным лицом деяний, выразившихся в:

— самовольном оставлении иностранным гражданином или лицом без гражданства, подлежащими административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии, медицинской организации, специального учреждения, или иного учреждения, в которые данные иностранный гражданин или лицо без гражданства помещены (доставлены) в связи с принятием в отношении их решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации или о депортации либо в связи с реализацией международного договора Российской Федерации о реадмиссии, либо самовольном оставлении иностранным гражданином или лицом без гражданства, подлежащими административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии, транспортного средства при их доставке в указанные организацию или учреждения либо ином перемещении, связанном с исполнением решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации или о депортации либо с реализацией международного договора Российской Федерации о реадмиссии;

— неосуществлении иностранным гражданином или лицом без гражданства, в отношении которых принято решение о прекращении процедуры реадмиссии, добровольного выезда из Российской Федерации в установленный срок;

— несоблюдении условий и порядка содержания (пребывания) иностранного гражданина или лица без гражданства в специальном учреждении, повлекшее нарушение санитарных норм и правил либо требований пожарной безопасности или сохранности имущества специальных учреждений, либо совершение действий, нарушающих права и свободы других лиц или унижающих их человеческое достоинство, или действий, угрожающих собственной жизни и здоровью, а также жизни и здоровью других лиц;

— тех же действиях, сопряженных с невыполнением законных требований работников специальных учреждений или должностных лиц территориальных органов МВД России, либо воспрепятствованием выполнению указанными работниками, должностными лицами или лицами, исполняющими обязанности по охране общественного порядка или пресекающими нарушение общественного порядка, своих служебных обязанностей.

Субъектами административных правонарушений, предусмотренных ст. 18.18 КоАП РФ могут быть иностранные граждане и лица без гражданства.

Форма вины для квалификации правонарушения и привлечения лиц к административной ответственности значения не имеет.

Протоколы за правонарушения по статье 18.18 КоАП РФ составляют сотрудники органов внутренних дел (полиции).

За совершение перечисленных правонарушений виновному лицу назначается штраф.

Перечень административных правонарушений составлять протоколы при выявлении которых (возбуждать дела об административных правонарушениях) уполномочены должностные лица органов внутренних дел (полиции) является исчерпывающим¹.

Таким образом, институт юридической ответственности в сфере миграции призван максимально обеспечить миграционную безопасность Российской Федерации и снизить влияние негативных проявлений миграции на социально-экономическую, правовую, политическую, санитарно-эпидемиологическую обстановку в стране. Тем самым защитить интересы национальной и общественной безопасности Российской Федерации.

¹ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Ст. 28.3.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Неуправляемая миграция создает состояние напряженности во многих сферах жизнедеятельности общества. В связи с этим контроль над миграцией является одной из основных задач, обеспечивающих стабильность общества. Центральным звеном в системе государственных органов, реализующих миграционную политику государства является Министерство внутренних дел Российской Федерации, которое решает поставленные перед ним задачи через специализированное самостоятельное структурное подразделение центрального аппарата — Главное управление по вопросам миграции МВД России и подчиненные ему территориальные подразделения при активном содействии иных подразделений полиции. Информационные ресурсы, которыми от имени МВД России распоряжается Главное управление по вопросам миграции могут быть полезны в осуществлении территориальными органами МВД России собственных направлений деятельности. В этой связи важно снабдить всех субъектов деятельности по управлению миграционными процессами надлежащими знаниями, навыками и умениями в указанной сфере.

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

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Международные правовые акты

1. Кодекс преступлений против мира и безопасности человечества (проект, принятый в 1954 году на шестой сессии Комиссии международного права ООН).
2. Устав Организации Объединенных Наций (подписан 26 июня 1945 г. в Сан-Франциско по завершении Конференции ООН по международной организации, и вступил в силу 24 октября 1945 г.).
3. Итоговый документ Венской встречи представителей государств-участников совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. М., 1989 г.
4. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Советом Министров Боснии и Герцеговины о реадмиссии от 22 июня 2015 г.
5. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Монголии о реадмиссии от 14 ноября 2014 г.
6. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о реадмиссии от 1 сентября 2014 г.
7. Соглашение между Правительством Российской Федерации и правительством Монголии о временной трудовой деятельности граждан одного государства на территории другого государства от 17 февраля 2012 г.
8. Меморандум о взаимопонимании по вопросам борьбы с незаконной миграцией между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Индии от 21 декабря 2010 г.
9. Соглашение с Южной Осетией о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией от 19 ноября 2010 г.
10. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Абхазия о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией от 17 февраля 2010 г.
11. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Французской Республики о временной трудовой деятельности граждан одного государства на территории другого государства от 27 ноября 2009 г.
12. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Дания о реадмиссии от 1 октября 2009 г.
13. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Социалистической Республики Вьетнам о времен-

ной трудовой деятельности граждан Российской Федерации в Социалистической Республике Вьетнам и граждан Социалистической Республики Вьетнам в Российской Федерации от 27 октября 2008 г.

14. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией от 4 июля 2007 г.

15. Соглашение между Российской Федерацией и Европейским Сообществом о реадмиссии от 1 июня 2007 г.

16. Соглашение между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства от 26 февраля 1999 г.

17. Соглашение о сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией от 6 марта 1998 г.

18. Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства от 7 сентября 1995 г.

19. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о трудовой деятельности и социальной защите граждан Российской Федерации, работающих на территории Республики Армения, и граждан Республики Армения, работающих на территории Российской Федерации от 19 июля 1994 г.

20. Соглашение между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства от 23 декабря 1993 г.

Нормативные правовые акты Российской Федерации¹

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года.

2. Жилищный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ.

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ.

4. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть третья: Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ.

5. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть вторая: Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ.

¹ Все нормативно-правовые акты приводятся по сведениям официального Информационно-правового портала «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document>.

6. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая: Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ.
7. Семейный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ.
8. Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи».
9. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».
10. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».
11. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».
12. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных».
13. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».
14. Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».
15. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».
16. Федеральный закон от 19 декабря 2005 г. № 160-ФЗ «О ратификации Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных».
17. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».
18. Федеральный закон Российской Федерации от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».
19. Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом».
20. Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации».
21. Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе».
22. Федеральный закон от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния».
23. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

24. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».
25. Федеральный закон от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов».
26. Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах».
27. Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».
28. Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации».
29. Указ Президента Российской Федерации от 14 сентября 2012 г. № 1289 «О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».
30. Указ Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».
31. Указ Президента Российской Федерации от 13 апреля 2011 г. № 444 «О дополнительных мерах по обеспечению прав и защиты интересов несовершеннолетних граждан Российской Федерации».
32. Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».
33. Указ Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 1325 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации».
34. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 1997 г. № 746 «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища».
35. Указ Президента Российской Федерации от 13 марта 1997 г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации».
36. Указ Президента Российской Федерации от 6 марта 1997 г. № 188 «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера».

37. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2016 г. № 1486 «О порядке присвоения территориям Российской Федерации статуса территории приоритетного заселения в целях реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

38. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2016 г. № 1194 «О предоставлении вынужденным переселенцам и членам их семей жилых помещений фонда для временного поселения вынужденных переселенцев».

39. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2014 г. № 926 «Об отдельных мерах по организации пребывания на территории Российской Федерации граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Украины, прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке».

40. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2014 г. № 690 «О предоставлении временного убежища гражданам Украины на территории Российской Федерации в упрощенном порядке».

41. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 марта 2013 г. № 270 «О порядке осуществления выплаты пособия на обустройство участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей».

42. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2011 г. № 797 «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления».

43. Постановление Правительства Российской Федерации Российской Федерации от 10 мая 2011 г. № 356 «Об удостоверении беженца».

44. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2010 г. № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия».

45. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июля 2010 г. № 528 «Об утверждении Положения о выдаче на территории Российской Федерации свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и

о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2006 г. № 817».

46. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 мая 2010 г. № 310 «Об утверждении Правил передачи сведений о прибытии в место пребывания и убытии из места пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства с использованием входящих в состав сети электросвязи средств связи».

47. Постановление Правительства Российской Федерации от 4 марта 2010 г. № 125 «О перечне персональных данных, записываемых на электронные носители информации, содержащиеся в основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, по которым граждане Российской Федерации осуществляют выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию».

48. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2008 г. № 715 «Об утверждении Правил выплаты участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей компенсации за счет средств федерального бюджета расходов на уплату государственной пошлины за оформление документов, определяющих правовой статус переселенцев на территории Российской Федерации».

49. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 июня 2007 г. № 403 «Об организации работы с соотечественниками, проживающими за рубежом и желающими добровольно переселиться в Российскую Федерацию».

50. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 2007 г. № 150 «Об утверждении Правил выплаты участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, компенсации расходов на переезд к будущему месту проживания».

51. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2007 г. № 94 «О государственной информационной системе миграционного учета».

52. Постановлением Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2007 г. № 91 «О порядке определения среднемесячного дохода иностранного гражданина или лица без гражданства и среднемесячного среднедушевого дохода члена семьи иностранного гражданина или лица без гражданства».

53. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 января 2007 г. № 21 «Об утверждении Правил подачи иностранным гражданином или лицом без гражданства уведомления о подтверждении своего проживания в Российской Федерации».

54. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 января 2007 г. № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

55. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 января 2007 г. № 8 «О порядке выплаты участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей ежемесячного пособия при отсутствии дохода от трудовой, предпринимательской и иной деятельности».

56. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2006 г. № 817 «О свидетельстве участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

57. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 марта 2006 г. № 153 «О некоторых вопросах реализации подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» федеральной целевой программы «Жилище» на 2015–2020 годы».

58. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 января 2006 г. № 42 «Об утверждении Правил отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду и типовых договоров найма специализированных жилых помещений».

59. Постановление Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2005 г. № 687 «Об утверждении образцов и описания бланков паспорта гражданина Российской Федерации, дипломатического паспорта гражданина Российской Федерации и служебного паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронные носители информации».

60. Постановление Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2005 г. № 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».

61. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 713 «О порядке оказания содействия лицам, получившим свидетельство о регистрации ходатайства о признании их вынужденными переселенцами, и вынужденным переселенцам в обеспечении проезда и провоза багажа, а также выплаты соответствующей компенсации малообеспеченным из числа указанных граждан».

62. Постановление Правительства Российской Федерации от 9 июня 2003 г. № 335 «Об утверждении Положения об установлении формы визы, порядка и условий ее оформления и выдачи, продления срока ее действия, восстановления ее в случае утраты, а также порядка аннулирования визы».

63. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 марта 2003 г. № 167 «О порядке представления гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранных граждан и лиц без гражданства на период их пребывания в Российской Федерации».

64. Постановление Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 г. № 754 «Об утверждении Перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение».

65. Постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2001 г. № 274 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации».

66. Постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 1999 г. № 397 «Об утверждении перечня федеральных органов исполнительной власти (федеральных государственных органов), наделяемых полномочиями оформлять и выдавать паспорта военнослужащим и лицам гражданского персонала, проходящим военную службу или работающим в этих федеральных органах, а также о порядке и условиях оформления и выдачи ими паспортов».

67. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации».

68. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 июня 1997 г. № 724 «О размерах единовременного денежного пособия и порядке его выплаты лицу, получившему свидетельство о регистрации ходатайства о признании его вынужденным переселенцем».

69. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 марта 1997 г. № 298 «Об утверждении образцов и описания бланков основных

документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации».

70. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 января 1997 г. № 53 «Об утверждении Типового положения о центре временного размещения вынужденных переселенцев».

71. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня 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».

72. Постановление Правительства Российской Федерации от 4 июля 1992 г. № 470 «Об утверждении Перечня территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан».

73. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1636-р «О плане мероприятий по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на 2017–2019 годы».

74. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2014 г. № 2690-р «О согласовании проекта государственной программы “Оказание содействия добровольному переселению в Ленинградскую область соотечественников, проживающих за рубежом, на 2014–2020 годы”».

75. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2013 г. № 196-р «Об утверждении формы заявления об участии в Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

76. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 мая 2013 г. № 848-р «Об утверждении Перечня территорий приоритетного заселения».

77. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 октября 2013 г. № 1947-р «Об утверждении критериев оценки эффективности реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

78. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 июля 2010 г. №1259-р «О предоставлении отсрочки разработки проектов региональных программ по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

79. Приказ МВД России от 26 июня 2017 г. № 410 «Об утверждении Перечня уполномоченных территориальных органов МВД России, в которые представляются документы для выдачи высококвалифицированному специалисту разрешения на работу и продления в этих целях срока его временного пребывания в Российской Федерации, а также для оформления ему приглашения на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности».

80. Приказ МВД России от 19 июня 2017 г. № 392 «Об утверждении формы заявления о выдаче работодателю или заказчику работ (услуг) разрешения на привлечение и использование иностранных работников и формы бланка разрешения на привлечение и использование иностранных работников».

81. Приказ МВД России от 19 июня 2017 г. № 391 «Об утверждении формы бланка патента, выдаваемого иностранному гражданину или лицу без гражданства, прибывшему в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы».

82. Приказ МВД России от 19 июня 2017 г. № 390 «Об утверждении форм бланков разрешения на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства».

83. Приказ МВД России от 5 июня 2017 г. № 357 «О формах заявления и направления на приобретение в транспортной организации за счет собственных средств проездных документов (билетов, багажных квитанций), заявления о компенсации расходов на проезд и провоз багажа».

84. Приказ МВД России от 24 мая 2017 г. № 311 «Об утверждении формы заявления о выплате участнику Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и (или) членам его семьи пособия на обустройство участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и (или) членам их семей, порядка его рассмотрения, формы реестра получателей пособия на обустройство участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, прожи-

вающих за рубежом, и (или) членам их семей, а также определения способа представления такого реестра».

85. Приказ МВД России от 28 марта 2017 г. № 154 «Об утверждении форм бланков заявления об установлении личности иностранного гражданина или лица без гражданства, справки о приеме заявления об установлении личности иностранного гражданина или лица без гражданства к рассмотрению, протокола опроса свидетеля при установлении личности иностранного гражданина или лица без гражданства, протокола опознания иностранного гражданина или лица без гражданства, протокола опознания иностранного гражданина или лица без гражданства по фотографии, заключения об установлении личности иностранного гражданина или лица без гражданства».

86. Приказ МВД России от 17 марта 2017 г. № 132 «Об утверждении Порядка принятия территориальным органом Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне, в оперативном управлении которого находятся жилые помещения фонда для временного поселения вынужденных переселенцев, решения о вселении в жилое помещение фонда для временного поселения вынужденных переселенцев членов семьи вынужденного переселенца, не имеющих статуса вынужденного переселенца, для совместного проживания с вынужденным переселенцем».

87. Приказ МВД России от 14 марта 2017 г. № 122 «Об утверждении Порядка выдачи направления на проживание в центре временного размещения вынужденных переселенцев».

88. Приказ МВД России от 8 февраля 2017 г. № 49 «Об утверждении формы заявления о выплате участнику Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и (или) членам его семьи компенсации расходов на переезд к будущему месту проживания».

89. Приказ МВД России от 27 апреля 2016 г. № 214 «Об утверждении Типового положения о подразделении по вопросам миграции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне».

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

91. Приказ ФМС России и МВД России от 31 июля 2015 г. № 367/807 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной миграционной службой, ее территориальными

ми органами и органами внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников».

92. Приказ ФМС России от 10 октября 2014 г. № 554 «Об организации деятельности территориальных органов Федеральной миграционной службы по выплате участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей ежемесячного пособия при отсутствии дохода от трудовой, предпринимательской и иной деятельности, не запрещенной законодательством Российской Федерации».

93. Приказ ФМС России от 28 июля 2014 г. № 453 «О перечнях сведений о государственной регистрации рождения и смерти, подлежащих передаче территориальным органам Федеральной миграционной службы органами записи актов гражданского состояния, а также формах их передачи».

94. Приказ ФМС России от 26 марта 2014 г. № 211 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронный носитель информации».

95. Приказ ФМС России от 11 марта 2014 г. № 178 «Об организации деятельности территориальных органов ФМС России по изъятию паспортов граждан Российской Федерации, удостоверяющих личность граждан Российской Федерации на территории Российской Федерации, и предоставлению информации о паспортах граждан Российской Федерации, удостоверяющих личность граждан Российской Федерации на территории Российской Федерации».

96. Приказ ФМС России от 20 января 2014 г. № 18 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по предоставлению адресно-справочной информации».

97. Приказ ФМС России от 30 октября 2013 г. № 430 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по оформлению,

выдаче, продлению срока действия и восстановлению виз иностранным гражданам и лицам без гражданства».

98. Приказ ФМС России от 29 августа 2013 г. № 364 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по осуществлению миграционного учета в Российской Федерации».

99. Приказ ФМС России от 19 августа 2013 г. № 352 «Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по рассмотрению ходатайств о признании беженцем на территории Российской Федерации и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации».

100. Приказ ФМС России от 17 июня 2013 г. № 277 «Об утверждении формы отметки о подтверждении выполнения принимающей стороной и иностранным гражданином действий, необходимых для его постановки на учет по месту пребывания, предоставляемой многофункциональным центром предоставления государственных и муниципальных услуг».

101. Приказ ФМС России от 13 мая 2013 г. № 235 «Об организации деятельности территориальных органов ФМС России по принятию решения о лишении статуса вынужденного переселенца, по учету вынужденных переселенцев, а также в случаях утраты статуса вынужденного переселенца».

102. Приказ ФМС России от 22 апреля 2013 г. № 215 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации».

103. Приказ ФМС России от 22 апреля 2013 г. № 214 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации».

104. Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции».

105. Приказ МВД России от 5 мая 2012 г. № 403 «О полномочиях должностных лиц МВД России по составлению протоколов по делам об административных правонарушениях и административному задержанию».

106. Приказ ФМС России от 30 ноября 2012 г. № 391 «Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче и замене паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации».

107. Приказ ФМС России от 30 ноября 2012 г. № 390 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по оформлению и выдаче приглашений на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства».

108. Приказ ФМС России от 15 октября 2012 г. № 320 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации».

109. Приказ ФМС России от 11 сентября 2012 г. № 288 «Об утверждении административного регламента предоставления ФМС России государственной услуги по регистрационному учету граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации».

110. Приказ ФМС России от 29 июня 2012 г. № 218 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по предоставлению статуса вынужденного переселенца и продлению срока его действия».

111. Приказ ФМС России от 14 мая 2012 г. № 166 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по оформлению, выдаче и замене свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

112. Приказ ФМС России от 16 мая 2011 г. № 203 «Об утверждении Инструкции о приеме, учете, хранении и уничтожении специальной бланочной продукции централизованного заказа и распределения, оформленных ФМС России и ее территориальными органами документов, и порядке работы комиссий по проверке данной деятельности».

113. Приказ ФМС России от 5 апреля 2011 г. № 87 «О свидетельстве о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации».

114. Приказ ФМС России от 25 марта 2011 г. № 81 «Об утверждении форм документов, выдаваемых иностранным гражданам и лицам без гражданства, обратившимся за предоставлением временного убежища на территории Российской Федерации, и Порядка оформления, выдачи и обмена свидетельства о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации».

115. Приказ ФМС России от 23 сентября 2010 г. № 287 «Об утверждении формы заявления иностранного гражданина или лица без гражданства о регистрации по месту жительства, формы уведомления о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания».

116. Приказ ФМС России от 19 марта 2008 г. № 64 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной миграционной службой государственной функции по осуществлению полномочий в сфере реализации законодательства о гражданстве Российской Федерации».

117. Приказ ФМС России от 2 августа 2007 г. № 164 «Об утверждении Порядка направления информации при реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

Учебная и научная литература

1. Административная деятельность полиции: курс лекций / под ред. В. А. Кудина. СПб.: ООО «Р-КОПИ», 2016. — 696 с.

2. Административная деятельность полиции: курс лекций. 2-е изд., испр. и доп. / под ред. В. А. Кудина. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2014. — 768 с.

3. Василенко П. В. Территориальная организация общества // Псковский регионологический журнал. № 16. Псков: ПсковГУ, 2013. С. 36–42.

4. Вышинский А. Я., Лозовский С. А. Дипломатический словарь. Том 1. — М.: Государственное издательство политической литературы, 1948. — 855 с.

5. Герасимов С. А. Правовые основы реадмиссии: учебное пособие для студентов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. — 160 с.

6. Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов: курс лекций. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2015. — 238 с.

7. Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов: учебное наглядное пособие. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2016.

8. Государственно-правовые основы миграции населения в Российской Федерации: учебное пособие / под ред. А. С. Прудникова, М. Л. Тюркина. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. — 481 с.

9. Зраева И. М. Правовое регулирование миграционного учета в Российской Федерации: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. — 184 с.

10. Иванов Н. Характеристика международных отношений и международного права в историческом развитии. Казань, 1874. — 191 с.

11. Ивахов П. И., Малышева Е. А., Попов А. И. Применение административного законодательства сотрудниками ОВД при осуществлении миграционного контроля: учебное пособие. Калининград: КЛЮИ МВД России, 2010. — 103 с.

12. Ионцев В. А. Введение // Вынужденная миграция: Научная серия: Международная миграция населения: Россия и современный мир. М., МАКС-пресс, 2001. Вып. 6. — 159 с.

13. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. В. Д. Карповича. М., Юрайт-М, 2002. — 959 с.

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

15. Леонидова Т.И. Содержание миграционной функции государства: теоретические аспекты // Представительная власть. 2007. № 2 (75). // Официальный сайт журнала «Представительная власть» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.pvlast.ru/archive/index.374.php> — загл. с экрана.

16. Морозов Б. П., Вагнер Н. А. Деятельность сотрудников органов внутренних дел по проверке законности пребывания на территории Российской Федерации иностранной рабочей силы и выявлению работодателей, незаконно использующих иностранную рабочую силу // Права человека и иммиграция: материалы докладов и выступлений международного семинара; Сибирский юридический институт МВД России, 2004. С. 51–66.

17. Ожегов С. И. Словарь русского языка. М.: Оникс; Мир и образование, 2007. — 1200 с.

18. Права человека: итоги века, тенденции, перспективы / под ред. Е. А. Лукашевой. М.: Издательство НОРМА, 2002. — 448 с.

19. Рыбаковский Л. Л. Практическая демография. М.: ЦСП, 2005 // Официальный сайт Рыбаковского Л. Л. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://rybakovsky.ru/uchebnik3.html> — загл. с экрана.

20. Соколов С. В., Ванян А. Б. О состоянии и некоторых проблемах борьбы МВД государств-участников СНГ с незаконной миграцией // Миграция в России: социальные и правовые аспекты проблемы: сборник научных статей. Ростов н/Д, 2004. — 156 с.

21. Сухарев В. Е., Крутских В. Е., Сухарева А. Я. Большой юридический словарь. М.: Инфра-М, 2003. — 858 с.

22. Хабриева Т. Я. Миграционное право России: теория и практика. М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ», 2008. — 336 с.

Интернет-ресурсы

1. Информационно-правовой портал «Гарант» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ivo.garant.ru/#/document/> — загл. с экрана.

2. Официальный сайт Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.un.org/ru/> — загл. с экрана.

2. Официальный сайт Агентства ООН по делам беженцев. Российская Федерация [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://unhcr.ru/fileadmin/files/docs/Documents/> — загл. с экрана.

3. Официальный сайт МВД России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://мвд.рф/mvd> — загл. с экрана.

Для заметок

Для заметок

Монография

Лампадова Светлана Сергеевна,
кандидат юридических наук, доцент

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ
МИГРАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОРГАНАМИ
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Монография

Печатается в авторской редакции

Корректор *Корчуганова И. А.*
Компьютерная вёрстка *Фролова А. В.*

Подписано в печать 18.12.2017. Формат 60×84^{1/16}
Печать цифровая. Объем 13 п. л. Тираж 150 экз. Заказ № 166/17

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