

Министерство внутренних дел Российской Федерации

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

Кафедра административного права, административной деятельности и управления органов внутренних дел

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

на тему: Правовое регулирование вопросов приобретения гражданства Российской Федерации: вопросы теории и практики

Выполнил:
слушатель 042 учебной группы, набор 2014 г.,
(специальность – 40.05.02 –
Правоохранительная деятельность), младший
лейтенант полиции Геронтьева Кристина
Андреевна

Руководитель: доцент кафедры
административного права, административной
деятельности и управления органов внутренних
дел, кандидат экономических наук, полковник
полиции, Кудасова Ольга Игоревна

Рецензент:
Начальник ОУР УМВД России по г.
Чебоксары, полковник полиции, Семенов
Евгений Петрович

Дата защиты: " ____ " _____ 2019 г.
Оценка _____

Казань 2019 г.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. РЕОРГАНИЗАЦИЯ МИГРАЦИОННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	7
§1. Причины упразднения Федеральной миграционной службы Российской Федерации.....	7
§2. Правовая основа деятельности Управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел России и его компетенция.....	11
ГЛАВА 2. ПОРЯДОК ПОЛУЧЕНИЯ ГРАЖДАНСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	18
§1. Гражданство РФ: понятие и принципы, общие основания его получения.....	18
§2. Упрощенная процедура получения гражданства Российской Федерации.....	23
ГЛАВА 3 ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИММИГРАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	43
§1. Понятие, сущность и причины миграции в целом, в том числе незаконной.....	43
§2. Ответственность за правонарушения в сфере миграции.....	51
§3. Меры (пути) противодействия незаконной миграции в России.....	61
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	68
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	72

ВВЕДЕНИЕ

Гражданство непосредственно связано с правовым положением человека, являющегося в соответствии с Конституцией высшей ценностью. Исследования показали что после распада СССР за его пределами оказалось около 25 миллионов российских соотечественников, а в настоящее время их количество увеличилось до 30 миллионов человек, что составляет одну из крупнейших диаспор в мире¹. Говоря о российских соотечественниках, мы имеем в виду лиц, родившихся в СССР и преимущественно имеющих гражданство республик, входивших до 1991 года в состав бывшего СССР, а также их потомков, которые связаны с Российской Федерацией (далее – РФ) не только общностью русского языка, традиций, культуры, но и считают ее своей исторической родиной. По Государственной программе по содействию добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом, с 2013 по 2018 гг. на территорию Республики Татарстан (далее - РТ) с целью постоянного проживания прибыло 39876 лиц из иностранных государств².

К сожалению, в последнее время продолжающийся процесс национальной самоидентификации бывших советских республик, обострение политической ситуации на территории Казахстана, Кыргызстана, Украины нередко приводит к дискриминации и ущемлению прав соотечественников. Поэтому многие из них стремятся к возвращению в Россию с желанием остаться здесь навсегда, приобрести российское гражданство³.

¹ Лавров С.В. Русский мир на пути консолидации // Российская газета. 2015. 2 ноября.

² Число прибытий в Республику Татарстан: Каталог публикаций / Территориальный орган Федер. службы гос. статистики по РТ (Татарстанстат) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://tatstat.gks.ru/wps/wcm/co№№ect/rosstat_ts/tatstat/ru/statistics/populatio№/

³ Смирнова Е.С. Институт гражданства: статичность или перспективы национального и международно-правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 24 - 30.

Осознание того, что богатством любого государства является его народонаселение, что народ является носителем суверенитета, культуры и языка и составляет главную экономическую силу, основу безопасности – присутствует как в российском обществе, так и в государстве. Это, прежде всего, и предопределяет актуальность проблематики гражданства.

Кроме того, современные масштабные миграционные процессы становятся одними из доминирующих факторов, влияющих на состояние экономической, политической и демографической обстановки в странах, что подтверждает необходимость всестороннего их изучения как в теоретическом, так и в практическом плане. Государства-лидеры мирового развития, применяя селективный подход и четко определяя приоритеты, стремятся использовать международную миграцию в качестве весомого фактора развития национального человеческого капитала, экономики и всей социальной сферы.

Однако миграцию нельзя рассматривать как процесс, имеющий только положительные эффекты. При наличии у государства системных проблем управления, антикоррупционной деятельности возникает рост межэтнической напряженности, преступности, теневой экономики, нелегальной занятости наркоторговли и т.д.

Цель выпускной квалификационной работы - показать роль Министерства внутренних дел РФ (далее – МВД России), ее структурного подразделения - Управления по вопросам миграции МВД РФ (далее – УВМ МВД России), их территориальных подразделений по субъектам Российской Федерации, в частности – Министерства внутренних дел по РТ (далее – МВД по РТ) в решении вопросов предоставления вида на жительство и (или) гражданства «носителям русского языка», при участии в спорах, если таковые возникают; в выявлении ошибок, которые лежат в основе неправомерных действий сотрудников МВД России, а также раскрыть особенности феномена миграции как объекта познания и управления, ее сущность и виды, анализировать миграционные процессы в Российской Федерации в современных условиях.

В тесной связи с указанной целью были поставлены задачи, определяющие структуру и содержание дипломной работы:

Изучить причины реорганизации миграционной службы в Российской Федерации;

Определить порядок получения гражданства Российской Федерации;

Исследовать понятие незаконная миграции, содержание и характер данного явления в современных политических условиях и причины его существования, а также правовое регулирование иммиграции на территории России.

Объектом работы являются общественные отношения, обусловленные содержанием института гражданства в Российской Федерации. В качестве предмета исследования выступают нормы конституционного права, действующие международные договоры, федеральные законы, подзаконные нормативные акты, неопубликованные материалы судебной практики районных судов города Казани и Верховного Суда РТ, а также научные публикации.

Данное исследование основано на трудах отечественных ученых, обращавшихся к вопросам получения гражданства Российской Федерации иностранными гражданами и лицами без гражданства, существования незаконной миграции и ее влияния на экономику и другие сферы жизнедеятельности.

Проведенное исследование опирается на методологию и теорию познания философии, общей теории и социологии права. Методологическую основу исследования составляют общенаучный диалектический метод познания, сравнение, анализ, дедукция и другие методы и неразрывно связанные с ним частнонаучные и специальные методы познания.

На основе изучения правовых актов и иных документов нами сформулировано определение незаконной международной миграции. В работе исследуются причины существования, а также положительные и отрицательные последствия незаконной международной миграции. Рассмотрев указанное явление с точки зрения обеспечения национальной и международной

безопасности, мы предложили в отношении общих подходов к его предупреждению и пресечению.

Основные положения и выводы данного исследования нашли отражение в 2 научных статьях. Результаты исследования были представлены на XII Всероссийском конкурсе молодежи образовательных и научных организаций на лучшую работу «Моя законотворческая инициатива» в 2017 году, на Всероссийском конкурсе научно-исследовательских работ «Закон и правопорядок» в 2018 году, в выступлениях перед курсантами и слушателями Казанского юридического института МВД России.

Данное исследование состоит из введения, 3 глав содержащих семь параграфов, заключения и списка использованной литературы.

ГЛАВА 1. РЕОРГАНИЗАЦИЯ МИГРАЦИОННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§1. Причины упразднения Федеральной миграционной службы Российской Федерации

Значимым событием в области государственного регулирования миграционных процессов в РФ и дальнейшего реформирования правоохранительных органов стал Указ Президента РФ от 5 апреля 2016 года № 156¹, в котором было объявлено об упразднении Федеральной миграционной службы Российской Федерации (далее – ФМС России) и передаче ее функций Главному управлению по вопросам миграции МВД России (далее - ГУВМ МВД России).

Напомним, что ФМС России была создана указом Президента РФ Б.Н. Ельцина 14 июня 1992 г. на базе Комитета по делам миграции населения при Министерстве труда и занятости населения России². В 1990-е гг. деятельность ФМС России была сосредоточена на отношениях в области планирования миграционной политики и регулирования трудовой миграции. Функции выдачи паспортов, разрешительных документов (виз, видов на жительство), регистрации и учета граждан (иностранцев граждан) полностью выполнялись Паспортно-визовой службой МВД России.

Указом Президента от 17 мая 2000 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти» ФМС России была упразднена, а ее функции переданы в Министерство по делам Федерации, национальной и миграционной политики

¹О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции: Указ Президента РФ от 05.04.2016 №156 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 15. Ст. 2071.

² О Федеральной миграционной службе России: Указ Президента РФ от 14.06.1992 № 626 // Ведомости СНД и ВС РФ.1992. № 25. Ст. 1422 (утратил действие).

Российской Федерации¹. Через год - 16 октября 2001 г., указанное министерство было упразднено и его функции в части реализации миграционной политики переданы в МВД России. Но менее чем через полгода - 23 февраля 2002 г. Федеральная миграционная служба была образована в составе МВД России². Вершиной административных реформ в сфере управления миграционными процессами явился Указ Президента РФ от 19 июля 2004 г., возложивший на ФМС России контроль и надзор за миграционными процессами, оказание услуг населению в сфере миграции³. Однако фактическое принятие решений в сфере миграционной политики в Российской Федерации вплоть до 2007 г. оставалось за МВД России. Лишь только после утверждения Указа Президента РФ от 21 марта 2007 г. № 403 ФМС РФ были переданы функции по реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере миграции⁴.

В соответствии с Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 ФМС РФ переходит под руководство Правительства РФ⁵. Через некоторое время на Службу возлагаются функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере миграции⁶. Разграничение предметов ведения в компетенции МВД России и ФМС России в сфере

¹ О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 17 мая 2000 г. № 867 // Собрание законодательства РФ. 2000. № 21. Ст. 2168 (утратил действие).

² О заместителе Министра внутренних дел Российской Федерации - начальнике Федеральной миграционной службы Министерства внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 23.02.2002 № 233 // Собрание законодательства РФ. 2002. № 8. Ст. 837.

³ Вопросы Федеральной миграционной службы: Указ Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 928 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 22. Ст. 2754.

⁴ О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам государственного управления в области миграционной политики: Указ Президента РФ от 21 марта 2007 г. № 403 // Собрание законодательства РФ. 2007. № 13. Ст. 1540.

: Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 // Собрание законодательства РФ. 2007. № 13. Ст. 1540.

⁵ О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 // Собрание законодательства РФ. 2007. № 13. Ст. 1540.

⁶ О вопросах Федеральной миграционной службы РФ: Постановление Правительства Российской Федерации от 13 июля 2012 г. № 711 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 30. Ст. 4276.

миграции предполагалось поставит Указ Президента РФ от 15 января 2013 г.¹ И, тем не менее, спустя 3 года указом Президента РФ от 5 апреля 2016 года № 156 были упразднены ФМС России совместно с Федеральной службой РФ по контролю за оборотом наркотиков.

Данное решение объясняется рядом причин. Одна из них - более широкие возможности МВД России в борьбе с незаконной миграцией. Другая – оптимизация управления – упразднение ФМС России позволила сократить более чем на 30% численности состава сотрудников. Кроме того, как справедливо отмечают исследователи, в частности Р.Р. Абезгильдин, если ранее деятельность ФМС России в значительной мере зависела от степени взаимодействия с подразделениями МВД России, то в настоящее время такая необходимость отпала.² Прогнозы большинства специалистов в отношении проведенной реорганизации различны. Так, Д.В. Дзьоник считает, что в России механизм контроля за миграцией отличается большей жесткостью, требовательностью, «прозрачностью» и организованностью, чем за рубежом. В результате россияне ощущают вполне конкретные положительные результаты в сфере защиты национального рынка труда.³ А.Н. Сандугей, напротив, считает, что в результате очередной оптимизации системы государственного администрирования в миграционной сфере на органы внутренних дел были снова возложены отдельные задачи, традиционно не относящиеся к предмету ведения данного ведомства и не соответствующие основным направлениям деятельности полиции. Поэтому говорить о том, что российская миграционная система достигла своего совершенства, преждевременно⁴.

¹ О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной миграционной службы: Указ Президента РФ от 15 января 2013 г. № 30 // Собрание законодательства РФ. 2013. № 3. Ст. 177.

² Абезгильдин Р.Р. К вопросу о контроле за миграцией в Российской Федерации // Миграционное право. 2016. № 4. С. 3.

³ Дзьоник Д.В. Контроль за миграцией: проблемы и решения: монография / под общ. ред. В. П. Сальникова. СПб.: Фонд «Университет», 2016. С. 34.

⁴ Сандугей А.Н. О генезисе государственной системы управления миграционными процессами в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2016. № 11. С. 27.

§2 Правовая основа деятельности Управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел России и его компетенция

Согласно п. 24 (ж) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года к основным направлениям государственной миграционной политики в России в области противодействия незаконной миграции относятся следующие мероприятия:

- всестороннее совершенствование правовой базы;
- усиление ответственности за нарушение миграционного законодательства;
- создание современной, высокоэффективной системы иммиграционного контроля, закреплённого в нормативных правовых актах Российской Федерации;
- выявление механизмов и активное противодействие процессам организации незаконной миграции (в частности, путем повышения защищенности паспортно-визовых и иных документов, идентифицирующих личность граждан);
- создание условий, соответствующих международному уровню, с целью проведения процедуры реадмиссии, а также обеспечение функционирования специальных учреждений, в которые временно помещаются иностранные граждане и лица, в отношении которых принято решение о выдворении, или депортации, из страны;
- осуществление межведомственного взаимодействия как на внутригосударственном, так и на международном уровне;
- тщательная проработка качественно новых стратегий, программ противодействия незаконной миграции, осуществление различных согласованных межгосударственных оперативно-профилактических мероприятий;

- широкое информационно-психологическое (идеологическое) воздействие на индивидуальное и коллективное сознание мигрантов, правовое информирование работодателей¹.

ГУВМ МВД России является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата МВД России, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей компетенции функции МВД России по выработке и реализации государственной политики, а также нормативному правовому регулированию в сфере миграции.² В его компетенцию входят функции головного подразделения Министерства в сфере обеспечения:

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

2) 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 России;

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

4) оформления и выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда в Российской Федерации, проживания и временного пребывания в Российской Федерации;

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

6) осуществления в соответствии с законодательством Российской Федерации, контроля и надзора в сфере внешней трудовой миграции,

¹ Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ 09.10.2007 № 1351 // Собрание законодательства РФ. 2007. № 42. Ст. 5009.

² Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации: Приказ МВД России от 15.04.2016 № 19 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 81. Ст. 270

привлечения иностранных работников в Российской Федерации и трудоустройства граждан России за пределами России;

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

8) исполнения законодательства России по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев, участия в установленном порядке в предоставлении политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства;

9) осуществления оперативной координации действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов России, участвующих в реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом, а также контроля за ее реализацией совместно с Межведомственной комиссией по реализации указанной Государственной программы.

Конституция РФ является основой правового положения иностранных граждан в России. Так, ч. 3 ст. 62 Конституции РФ наделяет иностранных граждан правами и обязанностями, аналогичными правам и обязанностям российских граждан. В соответствии со ст. 71 Конституции РФ законодательство о правовом положении иностранных граждан в РФ отнесено к исключительному ведению Российской Федерации.

Международные договоры, федеральные законы, подзаконные акты, так или иначе затрагивающие правовой статус иностранных граждан в России, можно разделить на акты, непосредственно устанавливающие те или иные права, свободы и обязанности иностранных граждан, и акты, регулирующие их правовой статус опосредованно.

Российская Федерация ратифицировала ряд важных международных конвенций, в частности, Конвенцию «О защите прав человека и основных

свобод» от 4 ноября 1950¹, Европейскую конвенцию о гражданстве от 6 ноября 1997 года (Страсбург)², которые порицают положение безгражданства и предусматривают, чтобы государства-участники в своем внутреннем законодательстве изыскивали возможности, облегчающие приобретение его гражданства лицами без гражданства и лицами, признанными беженцами, постоянно проживающими на территории данного государства. Международные договоры действуют в том случае, если они ратифицированы в национальном государстве, которое заявило о себе как об участнике этого договора. Во исполнение этих договоров в Российской Федерации принимаются федеральные законы. В частности, федеральный закон от 24.05.1999 № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» направлен на поддержку соотечественников в осуществлении ими гражданских, политических, социальных, экономических и культурных прав, сохранении самобытности³. Вместе с тем, своеобразие миграционной политики заключается в том, что она сочетает в себе реализацию общегражданских прав иностранных граждан, лиц без гражданства, трудовых мигрантов и защиту, так называемых «национальных интересов» государства, посредством усиления контроля за миграционными потоками. И в этой связи в настоящее время особая роль отводится четырем стратегически важным документам: Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Президентом РФ 13 июня 2012 года⁴; Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года,

¹ О защите прав человека и основных свобод: Конвенция от 04.11.1950 // Собрание законодательства РФ .2001. № 2. Ст. 163.

² О гражданстве: Европейская конвенция от 06.11.1997 (Страсбург) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultaNet.ru>

³ О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом: федеральный закон от 24.05.1999 № 99-ФЗ] // Собрание законодательства РФ. 1999. № 22. Ст. 2670.

⁴ Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ 09.10.2007 № 1351 // Собрание законодательства РФ. 2007. № 42. Ст. 5009.

утвержденной Указом Президента РФ от 9 октября 2007 года № 1351¹; Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683² и Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 года № 1666³.

Собственно регулированием вопросов, связанных с получением вида на жительство, российского гражданства, занимаются федеральные законы: «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25.07.2002 № 115-ФЗ (далее – ФЗ №115 «Об иностранных гражданах в РФ»⁴; «О гражданстве Российской Федерации» от 31.05.2002 № 62-ФЗ (далее – ФЗ № 62 «О гражданстве»). Новеллой ФЗ № 62 «О гражданстве» стало введение конструкции «носитель русского языка» (ст.33.1)⁵. Получение ими вида на жительство и соответственно получение права на гражданство Российской Федерации регламентировано ФЗ- №115 «Об иностранных гражданах в РФ». Правоприменительная практика данной правовой конструкции в Российской Федерации началась с 1 сентября 2015 года, но, к сожалению, она дает определенные сбои, о чем свидетельствует судебная практика, в частности, сложившейся в общих судах Республики Татарстан. Сбои предопределены несовершенством юридической техники федеральных законов и подзаконных нормативных актов, анализу которых и поиску конструктивного выхода посвящена данная работа.

¹ Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ 09.10.2007 № 1351 // Собрание законодательства РФ. 2007. № 42. Ст. 5009.

² Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ 31.12.2015 № 683 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1 (часть II). Ст. 212.

³ Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ 19.12.2012 № 1666 // Собрание законодательства РФ. 24.12.2012, № 52, ст. 7477.

⁴ О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

⁵ О гражданстве Российской Федерации: Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

Большую роль в вопросе детализации норм российского законодательства об иностранных гражданах играют подзаконные нормативно-правовые акты, принятые Президентом РФ, правительством РФ и ФМС России, которая долгое время являлась уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции¹. Указом Президента РФ № 156, об этом уже упоминалось ранее, ФМС России была упразднена с передачей функций МВД России, в связи с чем в подзаконные ближайшем будущем принятые ФМС России нормативно-правовые акты должны быть заменены соответствующими актами МВД России².

Деятельность МВД России и УВМ МВД России в решении вопросов предоставления вида на жительство и гражданства России регламентируется указом Президента РФ «Об утверждении положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» от 14.11.2002 № 1325³; постановлением Правительства РФ «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта» от 08.07.1997 № 828⁴; приказом ФМС РФ «Об утверждении административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации» от 22.04. 2013 г. № 215⁵. Процесс издания приказов МВД России, регламентирующих оказание

¹О формах и порядке уведомления Федеральной миграционной службы об осуществлении иностранными гражданами трудовой деятельности на территории РФ: Приказ ФМС России от 28 июня 2010 г. № 147 // Собрание законодательства РФ. 2010. № 21. Ст. 2524

²О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции: Указ Президента РФ от 05.04.2016 № 156. // Собрание законодательства РФ.2016. №37. Ст. 5129.

³ Об утверждении положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации: Указ Президента РФ от 14.11.2002 № 1325 // Собрание законодательства РФ. 2002. № 27. Ст. 2854.

⁴ Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта: Постановление Правительства РФ 08.07.1997 № 828 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. - № 28. - Ст. 3444.

⁵ Об утверждении административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации: Приказ Федеральной миграционной службы Российской от 22.04. 2013 г. № 215 // Собрание законодательства РФ.

государственных услуг в миграционной сфере уже начат. Вступил в действие Административный регламент МВД России по предоставлению государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации от 27 ноября 2017 г. № 891¹.

Административный регламент МВД России по предоставлению государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в РФ определяет сроки и последовательность административных процедур (действий) подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России на региональном и районном уровне (в том числе подразделений по вопросам миграции отделов (отделений, пунктов) полиции территориальных органов МВД России на районном уровне), а также порядок взаимодействия подразделений по вопросам миграции с федеральными органами исполнительной власти, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления при предоставлении государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в России.

Данный регламент определяет круг заявителей, таковыми являются:

во-первых, иностранный гражданин или лицо без гражданства, достигший 18 лет, законно находящийся на территории России, в том числе в отношении получающего разрешение совместно с ним иностранного гражданина, не достигшего 18 лет, или признанного недееспособным, или

2013. № 14. Ст. 1651.

¹ Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации: Приказ МВД России от 27 ноября 2017 г. № 891 // Собрание законодательства РФ. 2017. № 1. Ст. 12

ограниченного в дееспособности, законным представителем которого он является¹;

во-вторых, иностранный гражданин, проживающий за пределами РФ, достигший 18 лет, в том числе в отношении получающего разрешение совместно с ним иностранного гражданина, не достигшего 18 лет, или признанного дееспособным, или ограниченного в дееспособности, законным представителем которого он является;

в-третьих, гражданин Российской или иностранный гражданин, достигший 18 лет, на территории Федерации на основании разрешения или вида на жительство, в отношении иностранного гражданина, не достигшего 18 лет, или признанного недееспособным, или ограниченного в дееспособности, законным представителем которого он является.

Итак, отечественное миграционное законодательство направлено на то, чтобы оптимизировать и гармонизировать социальные, экономические, национальные и т.д. отношения в рассматриваемой нами сфере, чтобы постоянно совершенствоваться за счет использования новых, более эффективных способов и методов такого регулирования, которые давали бы возможность как отдельному индивиду удовлетворять свои запросы, так и обеспечивали бы совместное осуществление различных интересов широких слоев населения, властных структур².

¹Гражданский кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30 ноября 1994. № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32.

²Суслин Э.В., Васильева Э.К. Правовые основы миграционной политики в условиях кризиса / Э.В. Суслин // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. 2016. № 2 (31). С. 84 - 87.

ГЛАВА 2. ПОРЯДОК ПОЛУЧЕНИЯ ГРАЖДАНСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§1 Гражданство РФ: понятие и принципы, общие основания его получения

Одним из основных элементов правового статуса лица, определяющего его взаимоотношения с государством, является гражданство. Гражданство составляет основу правового статуса личности, им опосредуется, например, система политических прав, позволяющая гражданину участвовать в управлении делами государства (ст. 32 Конституции РФ от 12.12.1993 года)¹.

Гражданство – правовое, а не просто фактическое состояние. Гражданином государства лицо является не в силу проживания на его территории, а вследствие существующих между ним и государством особой связи, составляющей содержание гражданства. Устойчивость этой связи характеризуется тем, что отношения гражданства не могут прекратиться в одностороннем порядке, т.е. по инициативе гражданина, но без участия государства, и, наоборот, по решению государства без соответствующего волеизъявления гражданина. Связь эта длится в течение жизни человека, начиная с момента рождения или приобретения гражданства и заканчивая смертью или утратой гражданства.

Понятие гражданства трактуется исследователями по-разному: одни определяют его как политико-правовую принадлежность лица к государству; другие как членство в нем; третьи – как состояние, связь с ним; другие – как юридическое отношение. В соответствии с ФЗ № 62 «О гражданстве», в соответствии с которым оно приобретается или прекращается, под гражданством понимается устойчивая правовая связь лица с Российской

¹ Конституция Российской Федерации от 12.12.1993) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

Федерацией (далее – РФ), выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей¹.

Гражданство как важный государственно-правовой институт строится на системе принципов, позволяющих отразить общую позицию государства в отношении своих граждан. Так, Конституция РФ устанавливает следующий их ряд:

- принцип единого гражданства (ч. 1 ст. 6), означающий, что в межгосударственных отношениях значимо исключительно федеральное гражданство, несмотря на то, что 22 республик в составе РФ, определенная в ч. 2 ст. 5 Конституции РФ в качестве государства, вправе устанавливать свое гражданство;

- принцип равного гражданства (ч.1 ст.6), т.е. каждый из российских граждан обладает одинаковым правовым статусом, независимо от оснований приобретения гражданства РФ и «давности лет» его приобретения;

- неотчуждаемость гражданства означает недопустимость лишения российского гражданства (ч. 3 ст. 6) по инициативе государства и его органов;

- недопустимость выдачи российских граждан иностранному государству (ч. 1 ст. 61);

- недопустимость высылки граждан РФ за ее пределы (ч. 1 ст. 61) в качестве административного, уголовного, любого иного наказания;

- недопустимость автоматического изменения гражданства при заключении или расторжении брака;

- принцип двойного гражданства (ч. 1 ст. 62) означает, что гражданин РФ может иметь гражданство иностранного государства; следует особо обратить внимание, что одновременное наличие гражданства РФ и гражданства республики в составе РФ не может называться двойным. Для данной ситуации уместно характеризовать гражданство как «двуединое» или «совмещенное»;

¹ Определение российского гражданства дано в Федеральном законе от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации». Гражданство Российской Федерации — устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей.

- принцип покровительства и защиты российских граждан за границей (ч. 2 ст. 61).

В соответствии со статьей 5 ФЗ № 62 «О гражданстве», гражданами РФ являются:

а) лица, имеющие гражданство РФ на день вступления в силу настоящего Федерального закона;

б) лица, которые приобрели гражданство РФ в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Гражданство каждого человека юридически оформляется документами, подтверждающими это гражданство. Таковыми являются паспорт, а также иной документ, в котором содержится указание на гражданство лица. Это необходимое условие для того, чтобы отграничивать конституционно-правовой статус гражданина от конституционно-правового статуса других физических лиц, находящихся на территории РФ, попадающих под ее юрисдикцию, - иностранных граждан и лиц без гражданства.

В соответствии с Положением о паспорте гражданина РФ, утвержденным постановлением Правительства от 08 июля 1997 года, паспорт является основным документом, удостоверяющим личность гражданина РФ на ее территории¹. Паспорт обязаны иметь все граждане России, достигшие 14-летнего возраста и проживающие на ее территории. Паспорта изготавливаются и оформляются по единому для всей РФ образцу на русском языке (республики, входящие в состав РФ, могут изготавливать вкладыши к паспорту с текстом на государственных языках этих республик).

Согласно статье 11 ФЗ № 62 «О гражданстве», выделяется как минимум четыре основания приобретения гражданства РФ:

а) по рождению;

б) в результате приема в гражданство РФ;

¹ Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта: Постановление Правительства РФ 08.07.1997 № 828 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 28. Ст. 3444.

в) в результате восстановления в гражданстве РФ;

г) по иным основаниям, предусмотренным настоящим Федеральным законом или международным договором РФ.

Основным и наиболее распространенным способом приобретения гражданства является филиация, или приобретение гражданства в силу рождения, поскольку по современным нормам международного права, ребенок ни при каких условиях не должен остаться апатридом. Ребенок, родители которого на момент его рождения состоят в гражданстве РФ, является ее гражданином независимо от места рождения. Если гражданство родителей различно, то вопрос о гражданстве ребенка определяется письменным соглашением родителей. При отсутствии такого соглашения ребенок приобретает гражданство России, если родился на ее территории. Это действие так называемого «права крови» - приобретение гражданства с учетом гражданства родителей. Действует также принцип «права почвы», который применяется в отношении детей, родители которого неизвестны. Они также приобретают гражданство РФ.

Вторым основанием приобретения гражданства является натурализация – т.е. прием в гражданство. Он связан со свободным выбором лицом гражданства и согласием государства признать данное лицо своим гражданином. Этим правом может воспользоваться всякое лицо, отвечающее общепринятым и закрепленным в законодательстве требованиям. Ими являются: дееспособность, достижение 18-летнего возраста, определенный срок постоянного проживания в России (в сложности пять или три года непрерывно непосредственно перед обращением с ходатайством). Порядок оформления заявлений о приеме в российское гражданство разъясняется в Положении о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ, утвержденном Указом Президента РФ 14 ноября 2001 № 1325¹.

¹ Об утверждении положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации: Указ Президента РФ от 14.11.2002 № 1325 // Собрание законодательства РФ. 2002. № 27. Ст. 2854.

Что касается приобретения гражданства путем восстановления в гражданстве, то подобное основание распространяется на лиц, которые в прошлом имели гражданство России, но по каким-либо причинам его утратили. Существуют различные формы восстановления в гражданстве: в порядке регистрации; признание факта восстановления; по ходатайству лица.

К иным основаниям приобретения гражданства, предусмотренным законом, относятся оптация, а также усыновление ребенка.

Оптация как форма приобретения гражданства связана с территориальными изменениями и возможностью выбора гражданства одного из двух государств, которая вытекает из международно-правовой договоренности двух государств. Оптация может быть формой приобретения гражданства в случае присоединения к РФ какой-либо территории. По прошествии срока, установленного международным договором о присоединении соответствующей части территории иностранного государства к России или о вхождении государства в состав РФ все граждане этого государства, если они не заявят о желании сохранить прежнее гражданство, автоматически становятся гражданами России.

При усыновлении или удочерении гражданами России ребенка, имеющего иностранное гражданство, необходимо получить согласие законного представителя и компетентного органа государства, гражданином которого является ребенок, а также, если это требуется, согласие ребенка на усыновление или удочерение¹.

Таким образом, государство заинтересовано в предоставлении гражданства лицам, проживающим на его территории. В связи с этим оно не чинит никаких препятствий и предоставляет различные возможности его приобретения. Это очень важно, поскольку позволяет эффективно регулировать в рамках закона взаимоотношения между государством и личностью.

¹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник / 12-е изд. М.: Норма, 2012. С. 320-325.

В статье 6 Конституции РФ закреплено право на изменение, прекращение гражданства, а также положение о том, что никто не может быть лишен российского гражданства по волеизъявлению государства.

Таким образом, институт гражданства играет весьма важную роль, поскольку каждый человек имеет право на свободу передвижения. И в связи с этим присутствие иностранцев в любом государстве – естественное явление. Его наличие позволяет государству выбирать модель поведения в отношении личности. В отношениях со своими гражданами государство вправе требовать от них выполнения гораздо большего количества обязанностей, чем от иностранцев, поскольку граждане обладают более широким набором прав и свобод.

§2 Упрощенная процедура получения гражданства Российской Федерации

В Российской Федерации для ряда категорий граждан предусмотрен упрощенный порядок получения гражданства. В 2014 году ФЗ № 62 «О гражданстве» претерпел изменения в связи с принятием Федерального закона от 23.06.2014 № 157-ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «О гражданстве РФ», который вводит несколько новых оснований для получения гражданства. Федеральный закон № 157 вступил в законную силу 05.07.2014 года. Согласно изменений иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на территории РФ, вправе обратиться с заявлением о приеме в гражданство в упрощенном порядке не только на основании того, что:

- 1) родились на территории РСФСР и имели гражданство бывшего СССР;

2) состоят в браке с гражданином РФ на момент подачи заявления в гражданство не менее трех лет;

3) являются нетрудоспособными и имеют дееспособных сына или дочь, достигших возраста восемнадцати лет и являющихся гражданами РФ;

4) имеют ребенка, являющегося гражданином РФ, - в случае, если другой родитель этого ребенка, являющийся гражданином РФ, умер, либо по вступившему в законную силу решению суда признан безвестно отсутствующим, недееспособным или ограниченным в дееспособности, либо лишен родительских прав или ограничен в родительских правах;

5) имеют сына или дочь, достигших возраста восемнадцати лет, являющихся гражданами РФ и вступившим в законную силу решением суда признанных недееспособными или ограниченными в дееспособности, - в случае, если другой родитель указанных граждан РФ, являющийся гражданином РФ, умер либо вступившим в законную силу решением суда признан безвестно отсутствующим, недееспособным или ограниченным в дееспособности, лишен родительских прав или ограничен в родительских правах¹.

Но и по новым основаниям, если:

6) получили после 01.07.2002 года профессиональное образование по основным профессиональным образовательным программам, имеющим государственную аккредитацию, в образовательных или научных организациях РФ на ее территории и осуществляют трудовую деятельность в РФ в совокупности не менее трех лет до дня обращения с заявлением о приеме в гражданство;

7) являются индивидуальными предпринимателями и осуществляют предпринимательскую деятельность в РФ не менее трех лет, предшествующих году обращения с заявлением о приеме в гражданство РФ, и в этот период их ежегодная выручка от реализации товаров (работ, услуг) в результате

¹ Стрекозов В.Г. Конституционное право России: учебник для бакалавров / 4-е изд., перераб.идоп. - М.: Юрайт, 2012. - С.345-350.

осуществления предпринимательской деятельности в установленных Правительством РФ в видах экономической деятельности составляла не менее 10 миллионов рублей;

8) являются инвесторами, чья доля вклада в уставном (складочном) капитале российского юридического лица, осуществляющего деятельность на территории России в тех же видах экономической деятельности, составляет не менее 10 процентов. При этом размер уставного (складочного) капитала только юридического лица и размер его чистых активов должны составлять не менее 100 миллионов рублей каждый либо сумма уплаченных таким юридическим лицом налогов в бюджетную систему РФ и обязательных страховых платежей должна составлять не менее шести миллионов рублей в год на протяжении не менее трех лет со дня осуществления инвестиций;

9) осуществляют не менее трех лет до дня обращения с заявлением о приеме в гражданство РФ трудовую деятельность в РФ по профессии (специальности, должности), включенной в перечень профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан - квалифицированных специалистов, имеющих право на прием в гражданство РФ в упрощенном порядке, утвержденный федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере занятости населения и безработицы¹.

Помимо того что граждане, желающие в упрощенном порядке получить гражданство, должны постоянно и на законном основании проживать на территории РФ, они должны быть признаны носителями русского языка.

Федеральным законом от 20.04.2014 № 71-ФЗ была введена статья 33.1, согласно которой иностранный гражданин или лицо без гражданства по результатам собеседования, проведенного с ними комиссией по признанию иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка

¹ Чистякова Ю. Гражданство РФ в упрощенном порядке - не для всех // Административное право. 2014. № 3. С. 82 - 83.

могут быть признаны носителями русского языка. Носителями русского языка признаются лица, владеющие русским языком и повседневно использующими его в семейно-бытовой и культурной сферах, при условии, если данные лица либо их родственники по прямой восходящей линии постоянно проживают или ранее постоянно проживали на территории РФ либо на территории, относившейся к РФ или СССР, в пределах Государственной границы РФ.

Комиссия формируется федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, и его территориальными органами. В связи с реорганизацией Федеральной миграционной службы РФ с 5 апреля 2015 года полномочия переданы Главному управлению по вопросам миграции МВД РФ и ее территориальным органам.

Подача заявления осуществляется в срок, имеющий пресекательный характер. Он устанавливается отдельно для иностранных граждан или лица без гражданства временно пребывающих на территории РФ - не позднее пятнадцати суток до истечения срока временного пребывания; а также отдельно для иностранных граждан или лиц без гражданства - не позднее, чем за три месяца до истечения срока проживания иностранного гражданина или лица без гражданства на территории РФ.

В состав комиссии входят сотрудники территориального Управления по вопросам миграции МВД РФ и преподаватели русского языка. Комиссия в установленное время проводит собеседование с иностранным гражданином или лицом без гражданства, по результатам которого комиссия принимает решение о признании либо непризнании носителями русского языка. Положительное решение такой комиссии дает право подать заявление о выдаче вида на жительство или о приеме в гражданство РФ.

Итак, следующим этапом становится получение вида на жительство иностранного гражданина или вида на жительство лица без гражданства.

Вид на жительство — документ, подтверждающий право на постоянное проживание на территории государства лица, не являющегося гражданином

данного государства — то есть иностранного гражданина либо лица без гражданства. В некоторых странах и в некоторых случаях он может быть также документом, удостоверяющим личность владельца. В частности, в РФ вид на жительство, выданный лицу без гражданства, удостоверяет его личность (ст. 1 ФЗ № 115-ФЗ «Об иностранных гражданах в РФ»)¹.

Вид на жительство, как правило, является документом, дающим право на свободный выезд из страны и въезд в неё в течение срока действия разрешения на постоянное проживание. В то же время, в некоторых странах наличие вида на жительство не освобождает от необходимости получения постоянно проживающими на их территории гражданами въездных и выездных виз.

Для обращения с заявлением о выдаче вида на жительство иностранный гражданин или лицо без гражданства (далее по тексту – иностранный гражданин) должен предварительно выполнить ряд условий, а также соответствовать определенным требованиям:

1) получить разрешение на временное проживание в России и оформить регистрацию по месту жительства². Со дня получения разрешения на временное проживание в России должно пройти не менее шести месяцев. При этом срок действия указанного разрешения на день подачи заявления о выдаче вида на жительство в РФ должен быть не менее шести месяцев;

2) иметь законный источник средств к существованию либо являться нетрудоспособным. Размер источника средств к существованию должен

¹ О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3032.

² Исключение из вышеуказанного правила составляют граждане Республики Беларусь, которые имеют право на получение вида на жительство в России без предварительного получения разрешения на временное проживание в стране, то есть сразу же после оформления миграционного учета по месту пребывания (без представления для этого миграционной карты) граждане данного государства имеют право обратиться с заявлением о выдаче им вида на жительство в Российской Федерации. Не нужно также для получения иностранным гражданином вида на жительство в России предварительно получать разрешение на временное проживание заявителям, признанным носителями русского языка, высококвалифицированным специалистам и членам их семьи, а также проживающим в России лицам, у которых прекращено российское гражданство.

позволять иностранному гражданину содержать себя на территории России в пределах, не ниже прожиточного минимума, установленного законом соответствующего субъекта РФ;

3) не иметь заболевания наркоманией, инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих, а также ВИЧ-инфекции;

4) владеть русским языком, знать историю России, а также основы российского законодательства. Данное условие для получения иностранным гражданином вида на жительство в РФ не распространяется на мужчин, достигших шестидесятипятилетнего возраста и на женщин, достигших шестидесятилетнего возраста.

5) иметь жилое помещение на основаниях, предусмотренных российским законодательством. Данное предварительное условие для получения иностранным гражданином вида на жительство в РФ распространяется исключительно на заявителей, въехавших в Россию более трех лет назад;

б) при получении вида на жительство в РФ иностранный гражданин или лицо без гражданства приобретают право на постоянное проживание в России. Соответственно, меняется и правовой статус человека - с временно проживающего в России (то есть имеющего разрешение на временное проживание в РФ), на постоянно проживающего в России лица.

После получения лицом вида на жительство в РФ оно приобретает ряд важных прав, которые отсутствуют у временно проживающего в РФ или временно пребывающего в стране иностранного гражданина¹.

Исследование особенностей приема в гражданство российских соотечественников посредством признания их носителями русского языка позволяет сделать следующий вывод. Данной процедурой приобретения российского гражданства могут воспользоваться не все соотечественники, а

¹ Смоленский М.Б., Алексеева М.В. Конституционное право России: учебник для бакалавров.- Ростов н/Д.: Феникс, 2013. С.315.

только та их часть, чье место постоянного проживания или место проживания их родственников находится (находилось ранее) в пределах границы РФ. Такое ограничение территории проживания соотечественников, по словам Министра иностранных дел РФ С.В. Лаврова, является «бюрократической сложностью» и, на наш взгляд, свидетельствует об избирательности в реализации политики государственной поддержки соотечественников. Возможность быть признанным носителем русского языка должна быть у всех русскоязычных соотечественников независимо от места их рождения и территории проживания

Об упрощении порядка приобретения гражданства для носителей русского языка говорит только трехмесячный срок рассмотрения документов о приеме в гражданство (в большинстве иных случаев приобретения гражданства этот срок увеличивается до 6 месяцев или до одного года). Процесс сбора требуемых документов занимает значительный период времени и порождает много проблем. Об этом свидетельствует правоприменительная практика, в частности, общих судов, которым подведомственно рассмотрение о признании незаконными действий территориальных подразделений МВД РФ, нарушающих порядок производства по делам о гражданстве РФ и порядок исполнения решений по вопросам гражданства РФ. Наиболее распространенными являются иски о неправомерных действиях сотрудников уполномоченных государственных органов, выразившихся в аннулировании вида на жительство иностранного гражданина или лица без гражданства или о неправомерном отказе уполномоченных государственных органов в принятии документов на получение гражданства России.

Решение по заявлению о приеме в гражданство РФ в упрощенном порядке должно быть принято в следующие сроки (ч. 4, 4.1 ст. 35 Закона о гражданстве):

- до шести месяцев со дня подачи заявления и всех необходимых документов (по общему правилу);
- до трех месяцев со дня подачи заявления и всех необходимых документов (при подаче заявления лицами, признанными носителями русского

языка или являющимися участниками Госпрограммы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников).

Заявителю сообщают о принятом решении и выдают паспорт гражданина РФ, получить который необходимо лично¹.

Подчеркнем, срок действия решения комиссии о признании иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка неограничен.

Если комиссией принято отрицательное решение, то иностранный гражданин имеет право обратиться повторно, но только не ранее чем по истечении одного года после принятия такого решения (статья ФЗ № 62 «О гражданстве»).

После получения такого решения о признании иностранного гражданина носителем русского языка иностранные граждане и лица без гражданства вправе обратиться с заявлением о приеме в гражданство РФ в упрощенном порядке при условии, если они:

- 1) обязуются соблюдать Конституцию РФ и российское законодательство;
- 2) имеют законный источник средств к существованию;
- 3) отказались от имеющегося у них гражданства иностранного государства. Отказ от гражданства иностранного государства не требуется, если это предусмотрено международным договором РФ либо если отказ от гражданства иностранного государства невозможен в силу независящих от лица причин.

В принципе законодатель расширил перечень иностранных граждан, которые могут получить гражданство РФ в упрощенном порядке. Но все-таки не следует забывать о том, что граждане, желающие подать такое заявление, должны быть признаны именно носителями русского языка, на котором они общаются в обыденное для них время.²

¹ Как получить гражданство РФ в упрощенном порядке? // Азбука права: электрон. журн. 2017.

² Чучкина И. Изменения в Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации» // Административное право. 2014. № 3. С. 37 - 39.

Некоторым категориям иностранных граждан для приобретения российского гражданства необходимо отказаться от имеющегося иного гражданства. Например, документ о таком отказе потребуется для иностранцев, имеющих хотя бы одного проживающего на территории РФ родителя с российским гражданством (п. «а» ч. 1 ст. 14 ФЗ № 62 «О гражданстве»).

Также лица, признанные носителями русского языка, должны представить документ полномочного органа иностранного государства, подтверждающий выход из гражданства либо невозможность отказа от гражданства в силу независящих от заявителей причин. При этом в целях отказа от иностранного гражданства такие лица могут обратиться в МВД РФ с заявлением о выдаче уведомления о возможности приема в гражданство России (ч. 1 ст. 14 ФЗ № 62 «О гражданстве»)¹.

Для получения российского гражданства понадобятся в обязательном порядке следующие документы: 1) заявление о приеме в гражданство РФ; 2) документы, удостоверяющие личность заявителя, гражданство либо его отсутствие, а также подтверждающие место жительства заявителя; 3) документ, свидетельствующий о перемене фамилии, имени, отчества (в случае изменения); 4) три фотографии размером 30х40 мм; 5) квитанция об уплате госпошлины или консульского сбора².

Комплект иных необходимых документов заявитель формирует в зависимости от наличия оснований и условий приобретения им гражданства РФ.

¹ Представление носителем русского языка документа, подтверждающего отказ от гражданства либо выход из гражданства, не требуется, если он состоит в гражданстве государства, с которым существует международный договор РФ о возможности сохранения имеющегося гражданства (п.п. «г.1» п. 14, п. 16.6 Положения, утв. указом Президента РФ от 14.11.2002 № 1325).

² За прием в гражданство РФ госпошлина уплачивается в размере 3 500 руб. Госпошлина не уплачивается при приеме в гражданство РФ детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также граждан бывшего СССР, проживавших и проживающих в государствах в составе СССР, но не получивших гражданства этих государств и оставшихся в результате этого лицами без гражданства (п.п. 25 п. 1 ст. 333.28, п. п. 2, 3 ст. 333.29 Налогового кодекса РФ).

Все представляемые документы, выполненные на иностранном языке, подлежат переводу на русский язык. Верность перевода либо подлинность подписи переводчика удостоверяется нотариально. Кроме того, документы, выданные иностранным компетентным органом, должны быть легализованы либо на них должен быть проставлен апостиль, если иное не предусмотрено международным договором РФ.

Заявление и необходимые документы подаются по вашему месту жительства.

- в территориальный орган МВД РФ, если соискатель гражданства проживает в России;

- в дипломатическое представительство или консульское учреждение РФ на территории иностранного государства, если лицо проживает за пределами России.

После сдачи всех документов, лицу выдается справка о приеме заявления к рассмотрению с описью принятых документов.

Какой момент является наиболее сложным при получении гражданства России носителями русского языка демонстрируют материалы судебной практики.

Сразу оговоримся, что нами были изучены материалы судебной практики по г. Казани (два судебных дела), истцами выступали бывшие иностранные граждане Республики Казахстан, лица без гражданства, признанные носителями русского языка, а представителем со стороны ответчика Министерства внутренних дел по Республике Татарстан (далее – МВД по РТ) – Правовой отдел МВД по РТ.

Казус 1. Фабула административного дела № 2 а-21/2017, которое находилось в производстве Московского районного суда г. Казани как суда первой инстанции с 22.01.2017 по 16.04.2017, сводилась к следующему¹.

¹ Административное дело № 2 а-21/2017 от 22.01.2017 года // Архив Московского районного суда г. Казани

В Россию - г. Казань, административный истец А.А.А. прибыла 01.08.2014 года, будучи гражданином Республики Казахстан с целью постоянного проживания и получения гражданства РФ в упрощенном порядке, как носитель русского языка. В Казани у административного истца проживала и проживает родственник по прямой восходящей линии - родная бабушка. Национальная принадлежность истца – татарка. 01.09.2014 года административный истец получил статус носителя русского языка. 02.10.2014 года А.А.А. подала в Генеральное консульство Республики Казахстан заявление о выходе из гражданства Казахстана. Согласно законодательству Республики Казахстан: Конституции, закону «О гражданстве Республики Казахстан», двойное гражданство не предусмотрено, решения по выходу из гражданства Республики Казахстан принимаются Президентом Республики Казахстан, при этом срок рассмотрения ходатайства составляет 1 год и более. Таким образом, срок вынесения решения по выходу из гражданства Республики Казахстан носит длящийся характер. В данном случае он составил 2 года 2 месяца: заявление было подано 02.10.2014 года, решение о выходе из гражданства Республики Казахстан было подписано Президентом Республики Казахстан 08.12.2016 года, а административный истец был уведомлен консульством Республики Казахстан 19.12.2016 года. В этот же день у него был изъят паспорт иностранного гражданина Республики Казахстан в связи с отказом от гражданства.

Как только административный истец получил отказ от гражданства Республики Казахстан (19.12.2016 года), 20.12.2016 года в 10-дневный срок обратился в Управление по вопросам миграции МВД по Республике Татарстан (далее УВМ МВД по РТ) для оформления заявления для получения вида на жительство в качестве лица без гражданства. В УВМ МВД по РТ ему было сообщено, что он утратил статус иностранного гражданина, поэтому вид на жительство иностранного гражданина является недействительным, и необходимо оформить новый вид на жительство – вид на жительство лица без

гражданства. Заявление на получение вида на жительство в качестве лица без гражданства было принято 23.12.2016 года.

Согласно действующему приказу 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» (далее - Административный регламент) «в случае выхода иностранного гражданина, получившего вид на жительство в связи с признанием его носителем русского языка, из гражданства иностранного государства, он обращается с заявлением, составленным в произвольной форме, в территориальный орган ФМС России в течение 10 дней после получения документа полномочного органа (удостоверенного полномочным органом) иностранного государства, подтверждающего выход его из гражданства иностранного государства, для обмена вида на жительство иностранного гражданина на вид на жительство лица без гражданства. Максимальный срок рассмотрения заявления составляет 7 рабочих дней (п.139.1)¹.

До выдачи заявителю вида на жительство лица без гражданства вид на жительство иностранного гражданина у него не изымается».

29.12.2016 года административному истцу был оформлен вид на жительство лица без гражданства РФ сроком действия до 26.12.2017 года УВМ МВД по РТ оформило вид на жительство лица без гражданства, но не выдало его, хотя было обязано это сделать в течение 5 рабочих дней с обязательным уведомлением. Таким образом, было нарушено право истца на владение и пользование видом на жительство лица без гражданства. Напомним, что 29, 30 декабря 2016 года были рабочими днями. Имея на руках вид на жительство лица без гражданства, истец А.А.А. имела возможность обратиться в отдел

¹ Об утверждении административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации: Приказ Федеральной миграционной службы Российской Федерации от 22.04. 2013 г. № 215. 828 // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1651.

УВМ МВД по РТ по месту жительства с заявлением о гражданстве РФ в качестве носителя русского языка, предоставив вид на жительство лица без гражданства.

09.01.2017 года вид на жительство лица без гражданства РФ сроком действия до 26.12.2017 года на имя А.А.А. решением УВМ МВД по РТ было аннулировано в соответствии с пунктом 7 статьи 9 ФЗ № 115 «Об иностранных гражданах» согласно которому «вид на жительство иностранного гражданина, признанного носителем русского языка в соответствии со ст. 33.1 аннулируется в случае, если по истечении 2 лет после получения вида на жительство иностранный гражданин не подал заявление о приеме в гражданство Российской Федерации» (выделено автором). При этом указывалось, что А.А.А. не обратилась с заявлением о приеме в гражданство РФ по истечении 2-х лет после получения вида на жительство, а именно до 26.12. 2016 г.

В своем исковом заявлении, материалах дела административный истец и его представитель обратили внимание на то, что в заключении об аннулировании вида на жительство гражданина Республики Казахстан А.А.А. в заголовке было обозначено об аннулировании вида на жительство иностранного гражданина, а в резолютивной части данного заключения – об аннулировании вида на жительство лица без гражданства. На момент вынесения заключения у А.А.А. было два вида на жительство:

- иностранного гражданина, юридически недействительного, т.к. у А.А.А. изменился статус – она стала лицом без гражданства;
- и лица без гражданств, оформленный 29.12.2016, но не выданный А.А.А.

Аннулирован был вид на жительство лица без гражданства, о чем А.А.А. была уведомлена 16.01.2017 года, с предупреждением, что если она не покинет территорию РФ в течение 15 дней – то есть до 31.01.2017 года, то она будет подлежать депортации. Решение было вынесено: вид на жительство

иностранного гражданина изъят, вид на жительство лица без гражданства выдан с отметкой об аннулировании.

Таким образом, в течение месяца А.А.А. из гражданина Республики Казахстан превратилась в апатрида, будучи заложником международных договоров, национального законодательства Республики Казахстан и невнятных формулировок российского законодательства.

В своем исковом заявлении, поданном в Московский районный суд г. Казани 22.01.2017 года, откорректированными в судебном заседании, административный истец А.А.А. просила признать незаконными: 1) действия УВМ МВД по РТ, выразившиеся в аннулировании вида на жительство лица без гражданства РФ серии 80 № 0078758; 2) отказ в приеме документов на получение гражданства РФ в упрощенном порядке как носителю русского языка, возложив обязанность на УВМ МВД по РТ принять документы на получение гражданства РФ в упрощенном порядке как носителю русского языка. 16.03.2017 года Московским районным судом г. Казани как судом первой инстанции принято решение об удовлетворении административного иска в вышеприведенной формулировке, а именно: признание незаконным решение МВД по РТ от 09.01.2017 года об аннулировании вида на жительство лица без гражданства РФ; и о признании незаконными действия административного ответчика, выразившиеся в отказе принять заявление А.А.А.; о принятии А.А.А. в гражданство РФ.

В апелляционной жалобе МВД по РТ от 15.04.2017 просит об отмене решения, повторяя доводы о том, что А.А.А., признанная носителем русского языка, в течение двух лет с момента выдачи вида на жительство (не указано какого именно вида на жительство – иностранного гражданина или лица без гражданства - автор) не обратился с заявлением о приеме в гражданство РФ (выделено автором).

Судебная коллегия Верховного суда РТ пришла к следующему. Из материалов дела следует, что А.А.А., являясь гражданином Республики Казахстан, прибыла на территорию РФ для постоянного проживания. Решением

УФМС России по РТ №1 от 17.09.2014 года А.А.А. признана носителем русского языка. А.А.А. обратилась в Генеральное консульство Республики Казахстан с ходатайством о выходе из гражданства этой страны, что подтверждается справкой от 23.10.2014 года. В соответствии с частью 6 статьи 33.1 ФЗ №62 «О гражданстве РФ» решение комиссии о признании иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка выдается данному иностранному гражданину или лицу без гражданства для подачи заявления о выдаче вида на жительство или заявления о приеме в гражданство РФ в соответствии с частью второй 1 статьи 14 настоящего Федерального закона. Решением УФМС России по РТ от 26.12.2014 года А.А.А. как лицу, признанному носителем русского языка, выдан вид на жительство иностранного гражданина. Согласно справке Генерального консульства Республики Казахстан от 19.12.2016 года Указом Президента Республики Казахстан №386 от 08.12.2016 году А.А.А. разрешен выход из гражданства и с данной даты он гражданином этой страны не является.

23.12.2016 года А.А.А. обратилась в миграционный орган с заявлением о выдаче вида на жительство лица без гражданства, которое было ей выписано на основании решения МВД по РТ от 29.12.2016 года, но так и не было выдано. Решением МВД по РТ от 09.01.2017 года аннулирован вид на жительство лица без гражданства А.А.А. со ссылкой на п. 7 ст. 9 ФЗ №115 «Об иностранных гражданах» по мотиву того, что А.А.А. признанный носителем русского языка, в течение двух лет с момента выдачи вида на жительство не обратился с заявлением о приеме в гражданство РФ. Согласно п. 7 ст. 9 ФЗ №115 «Об иностранных гражданах» вид на жительство иностранного гражданина, указанного в подпункте 2 пункта 3.1 ст. 8 настоящего Федерального закона, аннулируется в случаях, предусмотренных подпунктами 1 - 7, 10, 11, 13 пункта 1 и пунктом 2 настоящей статьи, а также в случае, если по истечении двух лет после получения вида на жительство иностранный гражданин не подал заявление о приеме в гражданство РФ (выделено автором).

Кроме того, отметила судебная коллегия Верховного Суда РТ 09.06.2017

года, решение вопроса выхода А.А.А. из гражданства Республики Казахстан заняло более двух лет, что обусловило невозможность своевременного обращения административного истца с заявлением о приеме в гражданство РФ по объективным, независящим от него причинам, при этом в оставшийся незначительный срок А.А.А. предпринимались меры, необходимые для реализации своих прав. С учетом изложенного, судебная коллегия не может признать решение МВД по РТ от 09.01.2017 года об аннулировании вида на жительство А.А.А. обоснованным, а судом первой инстанции правомерном принято решение об удовлетворении административного иска в этой части.

Судебная коллегия считает необходимым отметить, что существующий упрощенный порядок приема в гражданство РФ лиц, являющихся носителями русского языка, не содержит положений, которые направлены на создание ограничений при рассмотрении их заявлений при условии соблюдения такими лицами всех нормативно установленных требований, своевременном и добросовестном совершении всех направленных на достижение данной цели действий. В то же время, вопросы, связанные с выходом из гражданства другого государства, регламентируются исключительно национальным законодательством этого государства, и от воли и поведения иных субъектов не зависят. Действующий упрощенный порядок приема в гражданство РФ данное обстоятельство учитывает, что исключает возможность произвольно расширительного толкования правовых норм со стороны должностных лиц административного органа, а также совершения ими действий, направленных на создание не предусмотренных законом ограничений и влекущих негативные последствия для соискателя гражданства Российской Федерации – носителя русского языка. В силу ч. 2 ст. 32 ФЗ от 31 мая 2002 года №62-ФЗ «О гражданстве РФ» заявление подается заявителем лично.

Итак, приведённая в качестве примера фабула представляет собой: решение районного суда по принципиальному исковому требованию – «признать незаконным решение МВД по РТ в части аннулирования вида на жительство лица без гражданства носителю русского языка» удовлетворены

районным судом и поддержана позицией Верховного Суда РТ, изложенной в определениях от 09.06.2017.

Тем не менее, хотелось бы обратить внимание на толкование п.7 ст.9 ФЗ № 115 «Об иностранных гражданах», на основании которого было вынесено заключение и решение МВД по РТ в отношении вида на жительство лиц без гражданства (административного истца - А.А.А.). Там указывалось: «вид на жительство иностранного гражданина, признанного носителем русского языка в соответствии со ст. 33.1 аннулируется в случае, если по истечении 2 лет после получения вида на жительство иностранный гражданин не подал заявление о приеме в гражданство РФ» (выделено автором).

Наши наблюдения сводятся к следующему.

Во-первых, МВД по РТ, его компетентное подразделение по вопросам миграции - УВМ МВД по РТ, относят вид на жительство лиц без гражданства к категории вида на жительство иностранных граждан, не видя между ними разницы, также как если бы лица без гражданства обладали бы такими же правами и обязанностями, такой же устойчивой правовой связью со своим государством, как и иностранные граждане.

Но юридическая техника написания п.7 ст.9 ФЗ № 115 «Об иностранных гражданах» вызывает нарекания, поскольку носит не формально определенный характер, а расширительный, поскольку в этом же законе согласно п.2 ст. 2 понятие «иностраный гражданин» включает в себя, в том числе и понятие «лицо без гражданства», с оговоркой «за исключением случаев, когда федеральным законом для лиц без гражданства устанавливаются специальные правила, отличающиеся от правил, установленных для иностранных граждан» (выделено автором). Последняя оговорка позволяет понимать не столь однозначно применимую в отношении вида на жительство лица без гражданства административного истца - А.А.А. Тем более что, при переезде в РФ административные истцы – граждане Казахстана, при получении статуса носителя русского языка, при подаче документов на вид на жительство лица

неоднократно заявляли о намерении подавать документы на приобретении гражданства РФ.

Во-вторых, Административный регламент не предусматривает регламентации аннулирования вида на жительство иностранного гражданина и вида на жительство лица без гражданства и здесь допустимо говорить о превышении МВД по РТ своих полномочий.

Вместе с тем, в Административном регламенте в разделе «Оформление и выдача вида на жительство» имеется важная уточняющая ФЗ №-115 «Об иностранных гражданах» информация, напрямую она касается вида на жительство, но фактически она уточняет федеральное законодательство, классифицирует группы лиц, которым выдается вид на жительство:

- 1) иностранные граждане, которые проживают на территории РФ и не планируют приобретать гражданство РФ;
- 2) иностранные граждане, которые проживают на территории РФ и планируют приобретать гражданство РФ в общем порядке;
- 3) лица без гражданства, которые так и не определили после распада СССР так свою политическую принадлежность и проживают на территории РФ (так называемые «молчуны»);
- 4) лица без гражданства, которые проживают на территории РФ и не планируют приобретать гражданство РФ (самые настоящие апатриды);
- 5) лица без гражданства, которые отказались от иностранного гражданства и признаны в установленном законом порядке носителями русского языка, проживают на территории РФ и планируют приобретать гражданство РФ.

Так, вид на жительство иностранному гражданину оформляется на пять лет (п.97 приказа № 215), на бланках серий "82" и "83" (п.99).

Вид на жительство иностранному гражданину, признанному носителем русского языка, оформляется на три года (п.98.1). И далее: «иностранному гражданину, которому вид на жительство выдан в связи с признанием его носителем русского языка, получившему документ полномочного органа

(удостоверенный полномочным органом) иностранного государства, подтверждающий выход заявителя из гражданства иностранного государства, оформляется вид на жительство лица без гражданства серии "80" и "81" на срок действия ранее выданного вида на жительство иностранного гражданина» (п.90).

На наш взгляд, действующий Административный регламент носит уточняющий характер: раздел «Оформление и выдача вида на жительство» разграничивает группы лиц имеющих право на вид на жительство. Тем самым помогает более грамотно применять норму об аннулировании вида на жительство иностранного гражданина, которая, как правило, территориальными органами УВМ МВД РФ трактуется расширительно, что является неправомерным, ущемляющим право человека на гражданство.

В–третьих, коль скоро мы заявили о создании юридического прецедента, то свободно толковать федеральный закон, подзаконный нормативный акт ни граждане, ни государственные органы (в том числе МВД по РТ), ни районные суды права не имеют. В решении районного суда по административному иску А.А.А. такого толкования нет. Таким правом наделен только Верховный Суд, в том числе и Верховный суд РТ, что он и сделал в своих определениях от 09.06.2017 года по апелляционной жалобе МВД по РТ.

Судебная коллегия Верховного Суда РТ апелляционные жалобы административного ответчика оставила без удовлетворения. В апелляционных определениях, в частности, было установлено, что «довод жалобы о том, что поскольку А.А.А. не подала заявление о приеме в гражданство в течение двух лет после получения вида на жительство лица без гражданства произведено на законных основаниях, также не основан на законе, поскольку как правильно указал суд, в данном случае имело место аннулирование вида на жительство лица без гражданства, а частью 7 статьи 9 ФЗ № 115 «Об иностранных гражданах в РФ» указано на необходимость аннулирования вида на жительство иностранного гражданина. В этой связи суд обоснованно указал, что у административного органа не имеется полномочия по аннулированию ранее

выданного вида на жительство лица без гражданства по приведенным в указанной норме основаниям».

Далее судебная коллегия Верховного Суда РФ отметила, что «существующий упрощенный порядок приема в гражданство РФ лиц, являющихся носителями русского языка, не содержит положений, которые направлены на создание ограничений при рассмотрении их заявлений при условии соблюдения такими лицами всех нормативно установленных требований, своевременном и добросовестном совершении всех направленных на достижение данной цели действий¹.

Итак, гражданство представляет собой правовую связь физического лица и государства, выражающаяся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности. Совокупность этих прав и обязанностей составляет политико-правовой статус гражданина, отличающий его от иностранных граждан и лиц без гражданства. Порядок приобретения гражданства России устанавливается в Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации». Законодатель установил основания приобретения гражданства в общем порядке и упрощенной форме.

¹ Административное дело № 2 а-21/2017 от 22.01.2017 года // Архив Московского районного суда г. Казани

ГЛАВА 3 ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИММИГРАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§1 Понятие, сущность и причины миграции в целом, в том числе незаконной

Современное миграционное законодательство Российской Федерации представляет собой высокоструктурированный комплекс правовых норм, который имеет отдельные признаки отраслевой обособленности в развитии системы российского законодательства. Кроме того, миграционное законодательство сохраняет межотраслевой характер, а именно правовое регулирование осуществляется на стыке конституционного, административного, трудового, финансового, гражданского, уголовного, социального и некоторых других отраслей права.

Среди наиболее значимых нормативных правовых актов РФ, регламентирующих именно миграционные процессы в стране, следует выделить: Конституцию РФ, федеральные законы: от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ (с изм. и доп. от 27.01.2019) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 (с изм. и доп. от 29.07.2018) «О государственной границе Российской Федерации»², от 12 июля 2000 г. № 97-ФЗ «О ратификации Соглашения о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией»; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях³, Уголовный¹, Налоговый, Гражданский кодексы Российской

¹ О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: Федеральный закон от 15.08.1996 №114-ФЗ // Собрание Законодательства РФ. 1996. № 34. Ст. 4029

² О государственной границе Российской Федерации: Федеральный закон от 01.04.1993 №4730-1 // Российская газета. 1993. №84. Ст. 594

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001. № 195-ФЗ // Собрание Законодательства РФ. 2002 № 1. Ст. 1

Федерации; указы Президента Российской Федерации от 27 июля 2007 г. № 993 «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам государственного управления в сфере миграционной политики и признании утратившим силу Указа Президента Российской Федерации от 16 декабря 1993 г. № 2145 «О мерах по введению иммиграционного контроля»», от 09 августа 1994 г. № 1668 (ред. от 13 июня 1996 г.), «О Федеральной миграционной программе», от 15 января 2013 г. № 30 (с изм. и доп.) «О некоторых вопросах МВД РФ и ФМС»; распоряжение Правительства РФ от 01 марта 2003 г. № 256-р «О концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации» и др.

В настоящее время миграционные процессы на мировой арене отмечаются своей масштабностью. Россия активно включена в динамику миграции народонаселения: за последнее десятилетие она занимает второе место в мире после США среди принимающих стран. Данное обстоятельство становится одними из доминирующих факторов, влияющих на состояние экономической, политической и демографической, этнокультурной обстановки в странах, в частности в России, что подтверждает необходимость всестороннего их изучения как в теоретическом, так и в практическом плане.

Результатом такой нерегулируемой миграции стали: рост криминогенных факторов, неравномерность развития региональных рынков труда, угрозы безопасности приграничным субъектам Федерации, прежде всего на Дальнем Востоке России. Неконтролируемая миграция не позволяла обеспечить защиту прав самих мигрантов.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации отмечается, что неконтролируемая и незаконная миграция стала одной из форм транснациональной организованной преступности наряду с наркоторговлей и торговлей людьми и представляет угрозу для государственной и общественной безопасности. В сфере экономики незаконная миграция стала одной из причин

¹ Уголовный кодекс РФ: Федеральный закон от 13.06.1996 № 65-ФЗ // Собрание Законодательства РФ. 1996 №25. Ст. 2954.

сохранения значительной доли теневой экономики, коррупции и криминализации хозяйственно-финансовых отношений .

В целом миграция населения (лат. *migratio* - переселение) представляет собой перемещение людей через границы тех или иных территорий на постоянное проживание или на более длительный период времени. Однако, на сегодняшний день законодательно определенного понятия «миграция» нет как в отечественной нормативной правовой базе, так и в доктрине международного права.

Сегодня под миграцией понимается сложное явление, которое происходит как внутри страны, так и за пределами государства. Формы миграционного движения населения разнообразны очень сложны.

В зависимости от продолжительности пребывания мигранта в новом месте жительства отечественный ученый Рязанцев С.В. выделяет два типа миграции - постоянную (безвозвратную) и временную (возвратную)¹.

В большинстве государств к постоянным мигрантам относят тех, кто прибывает в страну на срок более одного года. Таким образом, постоянные мигранты – это чаще всего малочисленная категория в общей массе мигрантов. Временная же подразделяется на краткосрочную (до 3 месяцев) и долгосрочную миграцию (от 3 месяцев до 1 года). Такие сроки обусловлены тем, что на срок до трех месяцев ряд стран разрешает безвизовый въезд, позволяет находиться иностранцам без регистрации.

В свою очередь, краткосрочную миграцию можно подразделить на миграцию регулярную и нерегулярную. В качестве примера регулярной миграции можно назвать маятниковые миграции, когда место жительства и место работы (или учебы) находятся в разных населенных пунктах и вахтовые миграции, когда используется режим постоянного чередования работы и отдыха с пребыванием в другой местности.

К нерегулярной миграции можно отнести сезонную миграцию, которая

¹ Рязанцев С.В. Формы временной миграции в России // Миграционное право. 2015. № 1. СПС КонсультантПлюс.

зависит от сезонных условий (например, работа связана с уборкой урожая); челночную миграцию - периодические поездки предпринимателей за товаром.

Долгосрочной миграцией принято считать миграцию на срок от трех месяцев и более, когда между мигрантом и страной его постоянного проживания не прерывается связь, например - длительная трудовая миграция.

По данным ООН, в 2018 году число международных мигрантов достигло отметки в 258 миллионов, что на 14 миллионов превышает данные за 2016 год. Женщины составляют 48% от общего числа мигрантов, около 36,1 миллиона — дети, 4,4 миллиона — международные студенты и 150,3 миллиона — трудовые мигранты. Почти 31% всех мигрантов проживают в Азии, 30% — в Европе, 26% — в Северной и Южной Америке, 10% — в Африке и 3% — в Океании¹.

После распада СССР на постсоветском пространстве сложилась новая миграционная ситуация, характеризующаяся ослаблением миграционного контроля, прозрачностью и необустроенностью границ, снятием многих административных запретов и ограничений на выезд иностранных граждан, что привело к тому, что в последние два десятилетия Россия стала не только транзитно-перевалочным пунктом, но и территорией для появления незаконной (нелегальной) миграции - иностранцев из ближнего и дальнего зарубежья.

Субъектами незаконной миграции являются неконтролируемые и нелегальные эмигранты, незаконные иммигранты. К нелегальным эмигрантам относятся российские граждане, которые нелегально выезжают из нашей страны через территорию стран ближнего зарубежья в другие страны. Незаконными иммигрантами являются иностранные граждане и люди без гражданства, въезжающие в Россию нелегально, по недействительным документам или без них, или же объявленная ими цель въезда не соответствует их намерениям.

К нелегальным мигрантам можно отнести следующие группы лиц:

- лица, въезжающие в страны СНГ нелегально: без документов, по чужим

¹ Официальный сайт ООН: Режим доступа [<https://www.un.org/ru/sections/issues-depth/migration/index.html>]

документам;

- иностранные граждане, обучающиеся в странах СНГ или работающие по трудовым контрактам и после завершения сроков учебы или работы не пожелавшие вернуться на родину;

- транзитные мигранты, которые намереваются выехать в одну из стран запада в целях получения там работы или статуса беженца;

- беженцы, которые уклоняются от выезда из страны после получения отказа от убежища¹.

Для формирующегося общего рынка труда стран СНГ первостепенное значение имеет трудовая миграция. Большинство иностранных граждан приезжают в Россию с целью трудоустройства, хотя зачастую указывают другие цели приезда. Основная масса трудовых мигрантов приезжает в Россию из стран СНГ. В 2018 году на миграционном учете в Российской Федерации состояло 15,7 млн иностранных граждан, из них оформили патенты или разрешения на работу только 1,8 млн человек. Очевидно, что большинство мигрантов продолжают трудиться нелегально, несмотря на все принимаемые меры по противодействию незаконной миграции. Высокая занятость мигрантов в теневом секторе экономики приводит к конкуренции с местным населением за рабочие места, поскольку они менее притязательны к условиям труда и размеру его оплаты. При этом сами трудовые мигранты часто оказываются вне правового поля и попадают в зависимость от коррумпированных чиновников и недобросовестных работодателей.

Незаконная миграция наносит ущерб не только экономической и общественной безопасности России. Незаконные мигранты не проходят медицинское обследование, результатом чего может стать распространение эпидемических заболеваний. Они нарушают установленный законом порядок въезда (и выезда) на территорию Российской Федерации, а также порядок

¹ Катаева О.В. Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов в Российской Федерации: учебное пособие / О. В. Катаева – Белгород : Бел ЮИ МВД России имени И.Д. Путилина, 2019. – 219 с.

постановки на миграционный учет¹. Кроме того, они наносят ущерб рынку труда, который в некоторых отраслях может оказаться в состоянии перенасыщения, поэтому представляется весьма важным и востребованным рассмотреть данный вопрос более детально.

В современной научной литературе и СМИ существует множество различных оценок количества нелегальных мигрантов. По данным Министерства внутренних дел Российской Федерации, количество нелегальных мигрантов в России составляет около 2 миллионов. Такие данные на пресс-конференции в «Российской газете» привела временно исполняющий обязанности начальника Главного управления МВД по вопросам миграции полковник Валентина Казакова. Кроме того, руководитель напомнила, что если иностранный гражданин нарушает срок пребывания на российской территории в 90 суток, не оформляя разрешительные документы, въезд для него закрывается.

Сегодня экспертами отмечается, что выбор направления миграции в Российскую Федерацию зачастую определяется владением мигрантами с постсоветского пространства русским языком и пониманием менталитета местного населения, обуславливающими возможность их интеграции в принимающее сообщество, а также социально-экономическими связями между странами, сложившимися во времена существования СССР. Таким образом, культурно-исторический фактор является одним из доминирующих в формировании миграционных потоков в Россию из бывших союзных республик².

Тесно связан с вышеотмеченным фактором политический, то есть наличие дружественных отношений между странами, заключение между ними двухсторонних соглашений, создающих условия для более свободного

¹ Алексеева Г.И., Приженникова А.Н. Проблемы трудовой миграции в России: юридические и бухгалтерские аспекты // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2018. № 22. СПС КонсультантПлюс.

² Рязанцев С.В., Письменная Е.Е., Боженко В.В. Факторы и формы миграции в Евразийской миграционной системе // Миграционное право. 2014. № 4. СПС КонсультантПлюс.

перемещения населения.

Также на миграционную привлекательность нашей страны в значительной степени влияет ее географическое положение, наличие богатых природных ресурсов, определяющих высокий промышленный потенциал. При этом географический фактор миграции в Российскую Федерацию также включает не только особое ее географическое положение, но и наличие широкой сети международных транспортных коридоров, открывающих возможности взаимодействия через порты с транспортными системами Северной Америки.

Тем не менее, говоря о факторах миграции населения в Российскую Федерацию необходимо в качестве основного отметить фактор экономический, то есть стагнация производства в странах-донорах и, как следствие - бедность, безработица, отсутствие рабочих мест, обуславливающие временную миграцию Россию с целью трудоустройства и выполнения работ (оказания услуг). Перемещение трудоспособного населения с целью поиска работы на условиях найма, фактически создало миграционный бум, начавшийся в нашей стране с распадом Советского Союза.

Следующий фактор, имеющий немаловажное значение - социальный. Сегодня значительная часть людей стремится искать работу за границей. Пример успешного трудоустройства в России знакомых, друзей и родственников может стать предпосылкой миграции в нашу страну.

Наблюдающееся на сегодняшний день сокращение численности населения в Российской Федерации обусловило наличие демографического фактора миграции. Так, к 2020 г. прогнозируется сокращение численности населения России до 139 млн. человек, причем численность трудоспособного населения уменьшится до 77,5 млн. человек, дефицит кадров будет свыше 14 млн. человек¹. Несмотря на то, что с 2000 года в России отмечен рост

¹ Шульгина Е., Сосновцева Е. Человеческий ресурс или человеческий капитал? // «Кадровик.ру». 2015. № 6. СПС КонсультантПлюс.

рождаемости, ее уровень пока еще недостаточен¹. В связи с этим, процессы миграции сегодня существенно влияют на социально-экономическое и демографическое развитие государства, компенсируя естественную убыль населения².

В интересах национальной безопасности России необходимо введение более жестких технических и процедурных мер по упорядочению миграционных перемещений: укрепление участков государственной границы, наиболее привлекательных для нелегалов; усиление миграционного контроля на железнодорожном транспорте; усиление санкций за незаконное использование труда мигрантов предпринимателями; ужесточение наказания «посредников» за оформление фальшивых документов мигрантам. Процесс приобретения легального правового статуса мигрантами излишне бюрократически усложнен, необходимо сократить число процедур и упростить их, но в то же время усилить санкции за нарушение режима пребывания и за нелегальное трудоустройство.

В системе противодействия нелегальной миграции таким «комплексно-территориальным» координатором выступает Министерство внутренних дел Российской Федерации, которое осуществляют также и взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по противодействию незаконной миграции. Координацию же деятельности всех субъектов государственной политики в области миграции (в том числе и негосударственных) осуществляет Правительство Российской Федерации.

Таким образом, миграция представляет собой сложное явление, которое происходит как внутри страны, так и за пределами государства, включающий в себя совокупность межселенных перемещений на срок, обусловленный

¹ Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351 (ред. от 01.07.2014) // Собрание Законодательства РФ. 2007 № 42. Ст. 5009

² Сухаренко А.Н. Законодательное обеспечение противодействия незаконной миграции в России // Юридический мир. 2015. № 5. СПС КонсультантПлюс.

соответствующим законодательством, то есть явление, требующее системного подхода, продуманных и скоординированных решений государства. Формы миграционного движения населения разнообразны очень сложны. При этом миграция - это часть современной мировой глобализации. Сегодняшняя миграционная ситуация в России – это отражение особенностей ее социально-экономического и политического развития на современном этапе.

§2 Ответственность за правонарушения в сфере миграции

Отечественными учеными констатируется, что в современном мире значительная часть миграционных перемещений осуществляется с нарушением законодательства принимающих государств, а именно иностранными гражданами и лицами без гражданства зачастую нарушаются правила въезда, пребывания, проживания, осуществления трудовой деятельности¹.

Россия принимает активные меры для установления цивилизованных отношений в сфере миграции². Президент Российской Федерации В. В. Путин в своем выступлении на коллегии МВД России в 28 февраля 2018 года высказался по данной проблеме следующим образом: «Следует добиваться порядка в миграционной сфере ... Нужно и дальше создавать условия для эффективного регулирования миграционных потоков, для цивилизованного решения всех вопросов, возникающих в этой области».

В соответствии с Положением об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции данный контроль осуществляется Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальными органами. Государственный контроль осуществляется в форме проверок, проводящих в соответствии с требованиями федеральных законов «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»³ и «О правовом положении иностранных граждан в

¹ Плюгина И.В. Ответственность за нарушение миграционного законодательства: правовые проблемы и пути их преодоления // Журнал российского права. 2015. № 4. СПС КонсультантПлюс.

² Морозов Ю.В. Актуальные вопросы противодействия незаконной миграции // Законодательство. 2017. № 9. С.57.

³ О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 03.08.2018). СПС КонсультантПлюс.

Российской Федерации». При этом основные усилия МВД России направлены сегодня на предупреждение и пресечение фактов незаконной миграции.

В результате принимаемых мер, как отметил первый заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации генерал-полковник полиции А.В. Горовой, «доля незаконных мигрантов сокращается, составляя в настоящее время 2,6 млн. человек»¹.

В целях противодействия незаконной миграции используются правовые средства, предусмотренные российским законодательством, которые сегодня составляют достаточно широкий перечень видов юридической ответственности, включающий различные уголовно-правовые и административно-правовые меры.

Так, на сегодняшний день в Уголовном кодексе Российской Федерации имеется ряд норм, устанавливающих ответственность за совершение преступлений, связанных с миграционными процессами. Эти уголовно-правовые меры противодействия незаконной миграции можно дифференцировать по двум блокам:

1) нормы, непосредственно регулирующие общественные отношения в области миграции:

- незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации - ст. 322 УК РФ;
- организация незаконной миграции - ст. 322.1 УК РФ;
- фиктивная регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации и фиктивная регистрация иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации – ст. 322.2 УК РФ;

¹ Международная панорама ТАСС: Режим доступа [<http://tass.ru/obschestvo/4663049>]. Дата обращения 29.04.2019

- фиктивная постановка на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в жилом помещении в Российской Федерации ст. 322.3 УК РФ.

2) нормы, непосредственно регулирующие другие области общественных отношений, но так или иначе затрагивающие либо какие-то аспекты миграции:

- торговля людьми - ст. 127.1 УК РФ;
- использование рабского труда - ст. 127.2 УК РФ;
- незаконное предпринимательство - ст. 171 УК РФ;
- терроризм - ст. 205 УК РФ;
- организация преступного сообщества (преступной организации) - ст. 210 УК РФ).

Таким образом, в российском законодательстве сегодня сформировался уголовно-правовой институт ответственности за правонарушения, связанные с миграцией, в связи с чем некоторыми учеными, с учетом его специфики, предлагается выделить единую группу преступных посягательств - миграционные преступления.

Вместе с тем, необходимо отметить, что в общей структуре противоправных деяний, совершаемых в миграционной сфере, административные правонарушения занимают наиболее значительное место.

Они характеризуются масштабностью, причинением существенного вреда законным интересам личности, общества и государства. По данным отечественных исследователей за нарушение миграционного законодательства составляется ежегодно порядка 2 млн. протоколов об административных правонарушениях¹.

В этих условиях чрезвычайно повышается актуальность роли в обеспечении контроля за обеспечением режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации административной ответственности.

¹ Жубрин Р.В. Незаконная миграция как общественно опасное явление // Миграционное право. 2017. № 1. СПС КонсультантПлюс.

Нормы, устанавливающие ответственность за нарушения в сфере миграции, в основном содержатся в главе 18 КоАП РФ «Административные правонарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации» (норма, закрепленная в статье 19.27 «Предоставление ложных сведений при осуществлении миграционного учета» содержится в главе 19 КоАП РФ).

Необходимо отметить, что режим пребывания иностранных граждан в Российской Федерации состоит из целого ряда своеобразных взаимосвязанных институтов, среди которых необходимо выделить следующие:

Во-первых, это въезд иностранных граждан и лиц без гражданства в Российскую Федерацию и пребывание (проживание) на территории Российской Федерации;

Во-вторых, обеспечение российской принимающей стороной соблюдения правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;

В-третьих, осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации и соблюдение им иммиграционных правил;

В-четвертых, пребывание (проживание) в Российской Федерации беженцев и вынужденных переселенцев;

В-пятых, миграционный учет иностранных граждан, лиц без гражданства в России;

В-шестых, ограничения на осуществление отдельных видов деятельности иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций.

За совершение административных правонарушений в данной сфере КоАП РФ предусмотрены следующие виды административных наказаний: административный штраф и административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства.

Административный штраф налагается судьей либо должностным лицам уполномоченных органов с учетом характеристики правонарушения, личности правонарушителя, степени его вины, имущественного положения, а также обстоятельств, смягчающих или отягощающих ответственность правонарушителя .

В настоящее время максимальный размер административного штрафа, налагаемого на иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушение режима пребывания в Российской Федерации, составляет 15000 рублей, на граждан Российской Федерации за правонарушения рассматриваемой категории также налагается административный штраф в размере до 7000 рублей. Размер административного штрафа должностному лицу может составлять до 70000 рублей, а на юридических лиц – до 1000000 рублей. Таким образом, в настоящее время законодательством РФ предусмотрены значительные размеры административного штрафа, налагаемого за нарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

Исполнение постановления о наложении административного штрафа может осуществляться в добровольном и принудительном порядке. Порядок исполнения постановления о наложении административного штрафа регламентируется ст. 32.2 КоАП РФ. По общему правилу, в соответствии с положениями ч. 1 данной статьи он должен быть уплачен в полном размере лицом, привлеченным к административной ответственности, не позднее 60 дней со дня вступления соответствующего постановления в законную силу, либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки, предусмотренных статьей 31.5 КоАП РФ.

Исключение составляет случай назначения административного штрафа иностранному гражданину или лицу без гражданства одновременно с административным выдворением за пределы Российской Федерации, когда он должен быть уплачен не позднее следующего дня после дня вступления в

законную силу такого постановления по делу об административном правонарушении.

При отсутствии подтверждения уплаты административного штрафа по истечении установленного срока, второй экземпляр постановления направляется в течение 10 суток (при назначении административного штрафа иностранному гражданину или лицу без гражданства одновременно с административным выдворением за пределы Российской Федерации - в течение 1 суток) судебному приставу-исполнителю для исполнения в порядке, предусмотренном федеральным законодательством.

Кроме того, в отношении лица, не уплатившего административный штраф, составляется протокол об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 20.25 КоАП РФ. Исключение составляют иностранные граждане и лица без гражданства в случае, если они своевременно не уплатили административный штраф, который был назначен им одновременно с административным выдворением за пределы Российской Федерации, которые, в соответствии с положениями КоАП РФ за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 20.25 КоАП РФ не привлекаются.

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях для обеспечения достижения целей административного наказания за правонарушения в миграционной сфере в отношении юридических лиц предусмотрена как альтернатива административному штрафу более строгая мера наказания – административное приостановление деятельности, под которым понимается временное прекращение деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности, оказания услуг. Эта мера наказания назначается судьей только в

случаях, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания.

Административное приостановление деятельности применяется в случае совершения административного правонарушения в области установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности, в области правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах). Данный вид наказания устанавливается на срок до 90 суток, который исчисляется с момента фактического приостановления деятельности лиц, в отношении которых данная мера принимается.

Важным законодательным нововведением в КоАП РФ в части назначения административных наказаний стала статья 4.1.1, в соответствии с положениями которой за впервые совершенное административное правонарушение, выявленное в ходе осуществления государственного контроля (надзора), либо муниципального контроля административное наказание в виде административного штрафа подлежит замене на предупреждение. Это положение распространяется на лиц, являющихся субъектами малого и среднего предпринимательства, лиц, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, а также их работников. При этом законодателем в части 2 рассматриваемой нормы установлен перечень правонарушений, в случае совершения которых административное наказание в виде административного штрафа не подлежит замене на предупреждение. К таким нормам относятся правонарушения в сфере миграции, предусмотренные частью 2 и 3 статьи 19.27 КоАП РФ «Представление ложных сведений при осуществлении миграционного учета».

К особенностям реализации ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушение режима пребывания в Российской Федерации относится возможность применения к ним такой меры

административного наказания как административное выдворение за пределы Российской Федерации, заключающаяся в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, - в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации как мера административного наказания устанавливается в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства и назначается судьей, а в случае совершения иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения при въезде в Российскую Федерацию - соответствующими должностными лицами.

По общему правилу, законодательно установленному статьей 34 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», расходы по осуществлению административного выдворения осуществляются за счет средств иностранного гражданина. При их отсутствии финансовые обязательства возлагаются на приглашающую сторону. В случае, если установление приглашающей стороны не представляется возможным, финансирование административного выдворения производится за счет средств федерального бюджета¹.

Порядок расходования средств на указанные цели определяется Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 октября 2002 г. № 769 «Об утверждении Правил расходования средств на мероприятия по депортации либо административному выдворению иностранных граждан и лиц

¹ Комментарий к Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (постатейный) (Жеребцов А.Н., Облезова А.О., Семенова А.В., Ситкова Ю., Степанов А.В., Очеретько Е.А., Шапиро И.В., Артемьев Е.В., Богатырева Н.В., Тишин Р.В.) // Подготовлен для системы КонсультантПлюс. 2016. СПС КонсультантПлюс.

без гражданства за пределы Российской Федерации при невозможности установления приглашающей стороны».

Сегодня с уверенностью можно говорить о том, что административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, как административное наказание наиболее эффективно обеспечивает общественную безопасность от различного рода угроз, связанных с пребыванием на территории государства иностранцев, нарушающих отечественное законодательство.

В целях обеспечения исполнения принятого по делу постановления судьи о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации или решения должностного лица пограничного органа в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства по административным правонарушениям в области защиты Государственной границы Российской Федерации законодателем в КоАП РФ введена такая мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении как помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации (статья 27.19 КоАП РФ). Применение этой меры заключается в препровождении иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации в специальные учреждения, предусмотренные законодательством Российской Федерации, и во временном содержании их в таких специальных учреждениях до принудительного выдворения за пределы страны.

В соответствии с положениями Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» такими учреждениями являются специальные учреждения федерального органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, или его территориального органа,

предназначенное для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации или депортации, либо иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, или иностранных граждан и лиц без гражданства, принятых Российской Федерацией от иностранного государства в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации.

Помещается в специальное учреждение иностранный гражданин или лицо без гражданства на основании постановления судьи, которое подлежит немедленному исполнению федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов и обеспечению установленного порядка деятельности судов.

Как следует из положений части 1 ст. 27.19 КоАП РФ, помещение в специальные учреждения иностранных граждан, подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации, длится до реализации такого принудительного выдворения. Таким образом, отечественным законодателем сегодня не определен предельный срок содержания иностранного гражданина в специальном учреждении, поскольку достаточно часто могут отсутствовать документы, удостоверяющие его личность, необходимые для пересечения Государственной границы Российской Федерации, и задачи по документированию ложатся на должностных лиц подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России, что требует значительных временных затрат, спрогнозировать которые достаточно сложно.

Вместе с тем, содержание таких лиц в специальном учреждении не может продолжаться по истечении срока давности исполнения постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации, который

согласно части 1 статьи 31.9 КоАП Российской Федерации составляет два года и исчисляется со дня вступления соответствующего постановления в законную силу.

Порядок содержания иностранных граждан в специальном учреждении регламентирован главой VI.1 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

В свою очередь, в данном нормативном акте законодатель установил, что указанные учреждения носят универсальный характер и создаются для содержания не только административно выдворяемых лиц, но и депортируемых, а также подлежащих передаче иностранным государствам по договорам о реадмиссии. Производство по административным делам о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение регламентировано Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации.

§3 Меры (пути) противодействия незаконной миграции в России

Нелегальная миграция является одним из серьезных вызовов сегодняшнего дня, а противодействие этому явлению стало одним из актуальных направлений работы как миграционных органов, так и органов внутренних дел в целом. Необходимость противодействия незаконной миграции, кроме обострения межэтнических противоречий и между самими россиянами, обусловлена еще и тем, что это явление связано с такими опасными проявлениями противоправной деятельности, как терроризм, незаконный оборот оружия и наркотиков, рабство и торговля людьми. Конечно

же, незаконные мигранты не платят налоги.

Одна из мер противодействия незаконной миграции – возвращение иностранных граждан и лиц без гражданства, нарушивших миграционное законодательство, в страну их гражданской принадлежности (постоянного проживания). Российское законодательство предусматривает такие формы принудительного возвращения, как административное выдворение, депортация и реадмиссия. Термины «депортация» и «выдворение» часто, особенно на бытовом уровне, употребляются как синонимы; между тем, суть этих процедур различна.

Так, административное выдворение – это форма административной ответственности, которая применяется по решению суда. В свою очередь, оно может осуществляться в форме принудительного выдворения или самостоятельного контролируемого выезда с территории России.

В качестве примера приведем пример из судебной практики. Содержание Постановления Верховного Суда РФ от 14.02.2019 N 11-АД19-1 гласит следующее.

Судья Верховного Суда Российской Федерации М.М.М., рассмотрев жалобы защитников С.С.С. и Р.Р.Р., действующих в интересах Н.Н.Н. на вступившие в законную силу постановление судьи Набережночелнинского городского суда Республики Татарстан от 7 мая 2018 года, решение судьи Верховного Суда Республики Татарстан от 23 мая 2018 года и постановление заместителя председателя Верховного Суда Республики Татарстан от 2 августа 2018 года, вынесенные в отношении гражданина Республики Туркменистан Н.Н.Н. по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 4 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, который признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 4 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и подвергнут административному наказанию в виде административного штрафа в размере 5 000 рублей с административным принудительным выдворением за

пределы Российской Федерации с содержанием в Центре временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства МВД России по Республике Татарстан.

Изучение материалов дела об административном правонарушении и доводов жалоб заявителей позволяет прийти к следующим выводам.

В соответствии с частью 4 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях повторное в течение одного года совершение иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения, предусмотренного частями 1 и 2 данной статьи, влечет наложение административного штрафа в размере от пяти тысяч до семи тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации.

В силу пункта 5 статьи 27 Федерального закона от 15 августа 1996 года N 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (далее - Федеральный закон от 15 августа 1996 г. N 114-ФЗ) въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства не разрешается в случае, если: иностранный гражданин или лицо без гражданства не представили полис медицинского страхования, действительный на территории Российской Федерации, - до его представления, за исключением (на основе взаимности) сотрудников дипломатических представительств и консульских учреждений иностранных государств, сотрудников международных организаций, членов семей указанных лиц и других категорий иностранных граждан.

Как усматривается из материалов дела об административном правонарушении, 7 мая 2018 года в 11 часов 10 минут в ходе проверки соблюдения требований миграционного законодательства установлено, что гражданин Республики Туркменистан Н.Н.Н. въехал и пребывал на территории Российской Федерации без полиса медицинского страхования, действительного

на территории Российской Федерации, чем допустил нарушение правил въезда в Российскую Федерацию и режима пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации.

Кроме того, установлено, что ранее постановлениями заместителя начальника ОП N 4 «Электротехнический» УСД России по г. Набережные Челны от 16 июля 2017 года и 23 августа 2017 года Н.Н.Н. был привлечен к административной ответственности за совершение административных правонарушений, предусмотренных частью 1 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Таким образом, совершенное Н.Н.Н. деяние образует объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного частью 4 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 30.13 и 30.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, судья Верховного Суда Российской Федерации постановил: постановление судьи Набережночелнинского городского суда Республики Татарстан от 7 мая 2018 года, решение судьи Верховного Суда Республики Татарстан от 23 мая 2018 года и постановление заместителя председателя Верховного Суда Республики Татарстан от 2 августа 2018 года, вынесенные в Н.Н.Н. по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 4 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, оставить без изменения, а жалобы защитников С.С.С. и Р.Р.Р., действующих в интересах Назарова А.И. - без удовлетворения¹.

Депортация, согласно ст. 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», – это принудительная высылка иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований

¹ Постановление Верховного Суда РФ от 14.02.2019 N 11-АД19-1

для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации. При этом закон предусматривает применение депортации в том случае, если иностранный гражданин не покинул территорию Российской Федерации самостоятельно в случае вышеуказанных обстоятельств, а также в случае неисполнения в добровольном порядке решения о нежелательности пребывания в Российской Федерации, принятого уполномоченными на это федеральными органами исполнительной власти (МВД России, ФСБ России, Минюст России, Росфинмониторинг и др.). Таким образом, депортация является обеспечительной мерой и применяется значительно реже, чем административное выдворение.

Относительно новой формой принудительного возвращения для российского законодательства стала реадмиссия. Эта процедура начала применяться с 1 июня 2007 г. В российском законодательстве отсутствует нормативно закрепленное определение «реадмиссии», но из анализа международных договоров Российской Федерации о реадмиссии и законодательства в данной области следует, что сущность соглашения о реадмиссии составляют взаимные обязательства сторон принять обратно своих граждан, граждан третьих стран и лиц без гражданства, незаконно прибывших на территорию договаривающейся стороны или остающихся там без законных оснований, если данные лица прибыли с территории этой договаривающейся стороны. Главным отличием реадмиссии от всех иных принудительных процедур (административное выдворение, депортация), применяемых к иностранцам, является то, что иностранный гражданин (лицо без гражданства), не имеющий законных оснований для пребывания на территории Российской Федерации либо въехавший с нарушением установленных правил, подлежит высылке в ту страну, с территории которой он въехал, а не в страну своего гражданства, как это практикуется при других принудительных мерах. Рeadмиссию можно отнести к мере государственного принуждения, хотя она нередко влечет для лица последствия, сопоставимые с последствиями, применяемыми при административном наказании. В отличие от лиц, в

отношении которых осуществляется процедура депортации или экстрадиции, лицо, подвергшееся реадмиссии, не совершило преступлений на территории России. Его вина в том, что оно незаконно пребывает либо на территории нашей страны, либо другого государства, но транзитом через Россию. На сегодняшний день Федеральная миграционная служба проводит работу по расширению географии международных договоров в области реадмиссии (в реадмиссионный диалог вовлечено 24 государства-члена Евросоюза). Основой реадмиссии являются международные договоры. Заключение двухсторонних и многосторонних соглашений о реадмиссии является одним из приоритетных направлений миграционной политики как Евросоюза, так и Российской Федерации; сотрудничества правоохранительных органов и миграционных служб государств-участников СНГ в сфере миграции¹.

На национальном уровне наиболее полно задачи и направления осуществления противодействия незаконной миграции установлены в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. В частности, в числе задач в области противодействия незаконной миграции обозначены:

- совершенствование правовой базы противодействия незаконной миграции;
- совершенствование мер ответственности за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации;
- создание и совершенствование системы иммиграционного контроля путем закрепления данного понятия в системе нормативных правовых актов Российской Федерации, определения компетентных органов и перечня соответствующих полномочий;
- совершенствование системы государственного контроля въезда и пребывания иностранных граждан на территории РФ;

¹ Катаева О.В. Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов в Российской Федерации: учебное пособие / О. В. Катаева – Белгород : Бел ЮИ МВД России имени И.Д. Путилина, 2019. – 219 с.

- противодействие организации каналов незаконной миграции, в том числе за счет повышения защищенности паспортно-визовых и иных документов, позволяющих идентифицировать личность;

- создание инфраструктуры для осуществления процедуры реадмиссии и обеспечение органами государственной власти субъектов РФ 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 принятие программ противодействия незаконной миграции, проведение совместных межгосударственных оперативно-профилактических мероприятий;

- усиление информационной и разъяснительной работы с гражданами, работодателями в целях предупреждения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации.

Таким образом, совершенствуя нормативную правовую основу административного выдворения, депортации и реадмиссии иностранных граждан, российское законодательство в определенной степени делает интересы собственных граждан более защищенными, в том числе и с позиции криминальных проявлений со стороны тех категорий иностранных граждан, которые не имеют законных средств к существованию, склонны к совершению правонарушений и преступных деяний, а также имеют негативное отношение как в целом к Российской Федерации, так и к ее гражданам в частности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного исследования удалось прийти к следующим наблюдениям и выступить с предложением внесения изменений в действующее законодательство:

1) Свою историю в современной России ФМС России ведет с 14 июня 1992, когда она была создана указом Президента РФ на базе Комитета по делам миграции населения при Министерстве труда и занятости населения России. 23 февраля 2002 г. ФМС была образована в составе МВД России. Указом Президента РФ от 19 июля 2004 г. на ФМС России был возложен контроль и надзор за миграционными процессами, оказание услуг населению в сфере миграции. Тем не менее, принятие решений в сфере миграционной политики вплоть до 2007 г. оставалось за МВД России. Значимым событием в области государственного регулирования миграционных процессов в РФ и дальнейшего реформирования правоохранительных органов стал Указ Президента РФ от 5 апреля 2016 года № 156, которым было объявлено об упразднении ФМС России и передаче ее функций ГУВМ МВД России. Оценка этого шага получила неоднозначную оценку среди специалистов. Но мнение их схоже в выявлении причин: оптимизация управления (сокращено 30 % состава аппарата), борьба с коррупционными явлениями и необходимость контроля за миграцией, прежде всего - незаконной.

2) В своей деятельности по решению вопросов предоставления «носителям русского языка» вида на жительство, гражданства Российской Федерации МВД России и ГУВМ МВД России, их территориальные подразделения руководствуются обширной и разнообразной законодательной базой: конституционными актами, международными договорами, федеральными законами и подзаконными нормативными актами, преимущественно административного характера, изданным в бытность ФМС

России и издаваемых МВД России. Их анализ показал, что в результате подзаконного нормотворчества в России формируется дисбаланс законодательного и подзаконного регулирования правового положения иностранных граждан. Нельзя не согласиться с рядом исследователей, в частности с Л.В. Андриченко, которые отмечают, что такое положение обусловлено «юридически уязвимым содержанием действующих законов в области миграционных отношений, стремлением законодателя уйти от регламентации ряда конкретных вопросов обеспечения и защиты прав мигрантов». Этим объясняется включение в содержание текста законов (в том числе Закона об иностранных гражданах) большого количества отсылочных норм к актам подзаконного уровня. Как следствие – появление пробелов или коллизий при реализации закона¹, что наглядно демонстрирует судебная практика в Республике Татарстан за 2017 и 2018 годы.

3) Основанием для получения гражданства РФ иностранными гражданами, признанными в установленном законе порядке носителями русского языка, является получение ими вида на жительство иностранного гражданина РФ и отказ от гражданства. Поскольку носителями русского языка, как правило, признаются «соотечественники», проживающие за рубежом, представители или потомки представителей титульных наций России, то в свою очередь государственные органы РФ, в частности, Федеральное Собрание, МВД РФ должны всячески способствовать реализации права на получение гражданства РФ носителями русского языка.

Исходя из складывающейся судебной практики административного судопроизводства, предлагаем уточнить п. 2 ст. 2 и п. 7 ст.9 ФЗ №115 «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Пункт 2 статьи 2 после слов «федеральным законом» дополнить словами подзаконными нормативными актами, в результате формулировка должна

¹Андриченко Л.В. Проблемы развития законодательства Российской Федерации в сфере миграции // Юстиция. 2007. № 1. С. 126

звучать так «за исключением случаев, когда федеральным законом, подзаконными нормативными актами для лиц без гражданства устанавливаются специальные правила, отличающиеся от правил, установленных для иностранных граждан».

Дополнить пункт 7 статьи 9, а именно: «Вид на жительство иностранного гражданина, указанного в подпункте 2 пункта 3.1 статьи 8 настоящего Федерального закона, аннулируется в случаях, предусмотренных подпунктами 1 - 7, 10, 11, 13 пункта 1 и пунктом 2 настоящей статьи, а также в случае, если по истечении двух лет после получения вида на жительство иностранный гражданин не подал заявление о приеме в гражданство Российской Федерации», словами: «за исключением случаев, когда федеральным законом, подзаконными нормативными актами для лиц без гражданства устанавливаются специальные правила, отличающиеся от правил, установленных для иностранных граждан».

Уточненная оговорка п.2 ст.2, та же уточненная оговорка в п.7 ст.9 ФЗ № 115 позволят снять расширительное толкование понятия «иностранец», которая имеет место в п. 1 ст. 2 ФЗ № 115 – ФЗ, позволят применять принятые и действующие нормы подзаконных нормативных актов, в частности п.97, 98, 98.1, 99 Административного регламента (приказа УФМС №215), в которых говорится о порядке выдачи вида на жительство не только иностранным гражданам, как таковым, но и лицам без гражданства: 1) бывшим гражданам России, 2) собственно апатридам; 3) апатридам, признанными носителями русского языка, которые не могут в силу своих мотивов и оснований пребывания на территории РФ (получения гражданства России) быть лишены вида на жительство на общем основании (в частности, истечения двухлетнего срока установленного для подачи документов на гражданство РФ и установленного для иностранных граждан, так и не отказавшихся от гражданства).

Такая оговорка исходит из принципов гуманности и соответствия российского законодательства нормам международного права, принесет

формальную определенность в расширительную формулировку федерального закона, сделает понятной юридическую технику сложного по построению, изобилующего отсылочными нормами федерального закона, соотнесет друг с другом принятые и апробированные нормы федерального законодательства и подзаконных нормативных актов, упростит и упорядочит правоприменительную практику ГУВМ МВД России, МВД России и их территориальных органов, государственных органов и судов.

4) Миграционное законодательство Российской Федерации составляет сложный комплекс нормативно-правовых актов, характеризующее правовой статус иностранцев и лиц без гражданства на территории РФ, среди которых значительное место занимают подзаконные акты. Большое внимание уделяется контролю за находящимися в РФ иммигрантами, процедурам их пребывания и проживания. Кроме того, на законодательном уровне не наблюдается тесной связи в регулировании различных миграционных процессов. Данная проблема в первую очередь обусловлена отсутствием многих концептуальных элементов государственной миграционной политики – целей правового регулирования миграции. И в качестве основного способа воздействия на миграционные процессы, как показывает юридический опыт регулирования миграции, накопленный Россией, применяются административно-запретительные и ограничительные средства.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

I. Законы, законодательные акты и иные официальные документы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) [с уч. попр. от 21.07.2014 № 11-ФЗ] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

2. О гражданстве: Европейская конвенция от 06.11.1997 (Страсбург) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

3. Соглашение от 26.02.1999 года между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией // Бюллетень международных договоров. № 12. 2002.

4. О гражданстве Российской Федерации: Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031.

5. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3032.

6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001. № 195-ФЗ // Собрание Законодательства. 2002 № 1. Ст. 1

7. О защите прав человека и основных свобод: Конвенция от 04.11.1950 // Собрание законодательства РФ. 2001. № 5. Ст. 163

8. О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом: Федеральный закон от 24.05.1999 № 99-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 22. Ст. 2670.

9. Уголовный кодекс РФ: Федеральный закон от 13.06.1996 № 65-ФЗ //

Собрание Законодательства РФ. 1996 №25. Ст. 2954.

10. О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: Федеральный закон от 15.08.1996 №114-ФЗ // Собрание Законодательства РФ. 1996. № 34. Ст. 4029

11. Об оперативно-розыскной деятельности: Федеральный закон от 12.08.1995 №144-ФЗ // Собрание Законодательства РФ. 1995 №33. Ст. 3349

12. Гражданский кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30 ноября 1994. № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32.

13. О государственной границе Российской Федерации: Федеральный закон от 01.04.1993 №4730-I // Российская газета. 1993. №84. Ст. 594

14. О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции: Указ Президента РФ от 05.04.2016 №156 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 15. Ст. 2071

15. О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной миграционной службы: Указ Президента РФ от 15 января 2013 г. № 30 // Собрание законодательства РФ. 2013. № 3. Ст. 177.

16. О вопросах Федеральной миграционной службы РФ: Постановление Правительства Российской Федерации от 13 июля 2012 г. № 711 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 30. Ст. 4276.

17. О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам государственного управления в области миграционной политики: Указ Президента РФ от 21 марта 2007 г. № 403 // Собрание законодательства РФ 26.03.2007. № 13. Ст. 1540.

18. Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351 (ред. от 01.07.2014) // Собрание Законодательства РФ . 2007 г. № 42. Ст. 5009.

19. О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 // Собрание законодательства РФ. 2007.

№ 13. Ст. 1540.

20. Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ 09.10.2007 № 1351 // Собрание законодательства РФ. 2007. № 42. Ст. 5009.

21. Об утверждении положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации: Указ Президента РФ от 14.11.2002 № 1325 // Собрание законодательства РФ. 2002. № 27. Ст. 2854.

22. О заместителе Министра внутренних дел Российской Федерации - начальнике Федеральной миграционной службы Министерства внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 23.02.2002 № 233 // Собрание законодательства РФ. 2002. № 8. Ст. 837.

23. О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 17 мая 2000 г. № 867 // Собрание законодательства РФ. 2000. № 21. Ст. 2168 (утратил действие).

24. О Федеральной миграционной службе России: Указ Президента РФ от 14.06.1992 № 626 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 25. Ст. 1422 (утратил действие).

25. Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта: Постановление Правительства РФ от 08.07.1997 № 828 // Собрание законодательства РФ. 1997. № 28. Ст. 3444.

26. Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта: Постановление Правительства РФ 08.07.1997 № 828 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 28. Ст. 3444.

27. Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации: приказ МВД России от 27 ноября 2017 г. № 891 // Собрание законодательства РФ. 2017. № 1.

Ст. 12.

28. Об утверждении административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации: Приказ Федеральной миграционной службы Российской Федерации: принят Федеральной миграционной службы Российской Федерации 22.04. 2013 г. № 215. 828 // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1651.

29. О формах и порядке уведомления Федеральной миграционной службы об осуществлении иностранными гражданами трудовой деятельности на территории РФ: Приказ ФМС России от 28 июня 2010 г. № 147 // Собрание законодательства РФ. 2010. № 21. Ст. 2524

II. Монографии, учебники, учебные пособия

30. Абдулганеев Р.Р. Предупреждение преступлений в сфере незаконной миграции как средство укрепления межнациональных и межрелигиозных отношений : учебное пособие / Р.Р. Абдулганеева, Л.Р. Рашитов. – Казань: КЮИ МВД России, 2017. – 96 с.

31. Абезгильдин Р.Р. К вопросу о контроле за миграцией в Российской Федерации // Миграционное право. 2016. № 4. С. 3.

32. Алексеева Г.И., Приженникова А.Н. Проблемы трудовой миграции в России: юридические и бухгалтерские аспекты // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2018. № 22. СПС КонсультантПлюс.

33. Алиуллов Р.Р., Романюк В.С., Кудасова О.И. Административная юрисдикция органов внутренних дел: учебное пособие / Р.Р. Алиуллов, В.С.Романюк, О.И. Кудасова. – Казань: КЮИ МВД России, 2015. – 264 с.

34. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник / М.В. Баглай; 12-е изд., переаб и доп. – М.: Норма , 2012. – 784 с.

35. Борзенков П.И. Криминологический анализ преступности иностранных граждан в Республике Татарстан: практическое пособие / П.И. Борзенков. – Казань: КЮИ МВД России. - 2005.

36. Дзьоник Д.В. Контроль за миграцией: проблемы и решения: монография / под общ. ред. В. П. Сальникова. СПб.:Фонд «Университет», 2016. С. 34.

37. Жубрин Р.В. Незаконная миграция как общественно опасное явление // Миграционное право. 2017. № 1. СПС КонсультантПлюс.

38. Зиннуров Ф.К. Фиктивная постановка на учет иностранного гражданина и лица без гражданства по месту пребывания в жилом помещении в Российской Федерации (ст. 322.3 УК РФ). Макет уголовного дела: учебно-практическое пособие / под ред. Ф.К. Зиннурова. – Казань: КЮИ МВД России, 2015. – 150 с.

39. Катаева О.В. Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов в Российской Федерации: учебное пособие / О. В. Катаева – Белгород : Бел ЮИ МВД России имени И.Д. Путилина, 2019. – 219 с.

40. Катаева О.В. Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов в Российской Федерации: учебное пособие / О. В. Катаева – Белгород : Бел ЮИ МВД России имени И.Д. Путилина, 2019. – 219 с.

41. Кашапов Р.М. Правовое регулирование миграционных процессов в России: учебное пособие / Р.М. Кашапов, Е.Н. Лихолет. – Хабаровск: Дальневосточный юридический институт МВД России. 2005. – 232 с.

42. Комментарий к Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (постатейный) (Жеребцов А.Н., Облезова А.О., Семенова А.В., Ситкова Ю., Степанов А.В., Очеретько Е.А., Шапиро И.В., Артемьев Е.В., Богатырева Н.В., Тишин Р.В.) // Подготовлен для системы КонсультантПлюс. 2016. СПС КонсультантПлюс.

43. Миронов С.Н. Сборник трудов молодых преподавателей КЮИ МВД России. Выпуск 11 / под ред. С.Н. Миронова. – Казань: КЮИ МВД России, 2016. – 58 с.

44. Рязанцев С.В. Формы временной миграции в России // Миграционное право. 2015. № 1. СПС КонсультантПлюс.

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

46. Смоленский М.Б., Алексеева М.В. Конституционное право России: учебник для бакалавров / М.В. Алексеева.- Ростов н/Д.: Феникс, 2013. – 541 с.

47. Стрекозов В.Г. Конституционное право России: учебник для бакалавров / В.Г. Стрекозов; 4-е изд., перераб.идоп.- М.: Юрайт, 2012. – 685 с.

48. Сухаренко А.Н. Законодательное обеспечение противодействия незаконной миграции в России // Юридический мир. 2015. № 5. СПС КонсультантПлюс.

49. Шульгина Е., Сосновцева Е. Человеческий ресурс или человеческий капитал? // «Кадровик.ру». 2015. № 6. СПС КонсультантПлюс.

III. Статьи и научные публикации

50. Аллиулов Р.Р., Саетгаров В.Ф. Формы и методы взаимодействия подразделений полиции в сфере реализации оперативно-служебных задач / Алиуллов Р.Р., Саетгаров В.Ф. // Вестник Казанского юридического института

51. Андриченко Л.В. Проблемы развития законодательства Российской Федерации в сфере миграции // Юстиция. 2007. № 1. С. 126 – 130.

52. Как получить гражданство РФ в упрощенном порядке? // Азбука права: электрон. журн. - 2017.

53. Лавров С.В. Русский мир на пути консолидации / С.В. Лавров // Российская газета. - 2015.- 2 ноября.

54. Смирнова Е.С. Институт гражданства: статичность или перспективы национального и международно-правового регулирования / Е.С. Смирнова // Конституционное и муниципальное право. - 2015. - № 1. - С. 24 - 30.

55. Суслин Э.В., Васильева Э.К. Правовые основы миграционной политики в условиях кризиса / Э.В. Суслин // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. 2016. № 2 (31). С. 84 - 87.

56. Чистякова Ю. Гражданство РФ в упрощенном порядке - не для всех / Ю. Чистякова // Административное право. - 2014. - № 3. - С. 80 - 85.

57. Чучкина И. Изменения в Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации» / И. Чучкина // Административное право. - 2014. - № 3. - С. 35 - 40.

IV. Эмпирические материалы

58. Определение Верховного Суда по РТ по делу № 33а-10258/2017, учет №014а [Электронный ресурс] Режим доступа: (дата обращения 01.09.2017).

59. Административное дело № 2 а-21/2017 от 22.01.2017 года // Архив Московского районного суда г. Казани.

60. Постановление Верховного Суда РФ от 14.02.2019 N 11-АД19-1

V. Справочная литература

61. Официальный сайт ООН: Режим доступа [https://www.un.org/ru/sections/issues-depth/migration/index.html]. Дата обращения 14.05.2019 г.

62. Международная панорама ТАСС: Режим доступа [http://tass.ru/obschestvo/4663049]. Дата обращения 29.04.2019 г.