

**МВД России
Санкт-Петербургский университет**

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ
ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ МВД РОССИИ**

Курс лекций

**Санкт-Петербург
2022**

УДК 342.9
ББК 67.401
Л 21

Лампадова, С.С.

Л 21 Деятельность подразделений по вопросам миграции МВД России:
курс лекций / С.С. Лампадова, А.А. Пономарев, Т.А. Сахарова. – Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2022. – 272 с.

ISBN 978-5-91837-666-9

Курс лекций подготовлен в соответствии с программой дисциплины «Деятельность подразделений по вопросам миграции МВД России». Состоит из семнадцати разделов, полностью охватывающих содержание дисциплины. В основном содержании рассматриваются отдельные направления деятельности подразделений по вопросам миграции.

Предназначен для обучающихся в образовательных организациях системы МВД России по специальности 40.05.01 – Правовое обеспечение национальной безопасности, научно-педагогических работников, а также для использования в практической деятельности сотрудниками полиции.

УДК 342.9
ББК 67.401

Рецензенты:

Рыдченко К.Д., кандидат юридических наук, доцент
(Краснодарский университет МВД России);

Блохина С.В., начальник отдела по вопросам миграции УМВД России
по Адмиралтейскому району г. Санкт-Петербурга

ISBN 978-5-91837-666-9

© Санкт-Петербургуниверситет
МВД России, 2022

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	6
Глава 1. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ПОСТРОЕНИЕ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ МВД РОССИИ	7
1.1. Основные направления деятельности и полномочия Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации.....	7
1.2. Подразделения по вопросам миграции территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: правовое положение, задачи и полномочия	15
Глава 2. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ МВД РОССИИ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ПОЛНОМОЧИЙ В СФЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГРАЖДАНСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	26
2.1. Понятие и правовая природа гражданства в российском праве и науке	26
2.2. Правовые основы деятельности подразделений по вопросам миграции в сфере производства по делам о гражданстве Российской Федерации.....	31
2.3. Механизм приобретения гражданства Российской Федерации.....	38
Глава 3. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ МВД РОССИИ ПО ПРИЕМУ В ГРАЖДАНСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УПРОЩЕННОМ ПОРЯДКЕ ...	42
3.1. Правовые основания приема в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке	42
3.2. Правовые основания отказа в приеме в гражданство Российской Федерации	51
Глава 4. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ МВД РОССИИ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ВЫДАЧИ И ЗАМЕНЫ ОСНОВНЫХ ДОКУМЕНТОВ, УДОСТОВЕРЯЮЩИХ ЛИЧНОСТЬ ГРАЖДАНИНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	57
4.1. Паспортно-регистрационная система: понятие и цели	57
4.2. Основной документ, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации.....	59
Глава 5. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ МВД РОССИИ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ РЕГИСТРАЦИОННОГО УЧЕТА ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО МЕСТУ ПРЕБЫВАНИЯ И ПО МЕСТУ ЖИТЕЛЬСТВА В ПРЕДЕЛАХ ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	63
5.1. Правовые основы деятельности подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации	63
5.2. Контроль за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства	70
Глава 6. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ МВД РОССИИ ПО ОФОРМЛЕНИЮ И ВЫДАЧЕ ПАСПОРТОВ ГРАЖДАНИНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, УДОСТОВЕРЯЮЩИХ ЛИЧНОСТЬ ГРАЖДАНИНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЗА ПРЕДЕЛАМИ ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	80
6.1. Правовые основы выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию граждан Российской Федерации	80
6.2. Порядок выезда гражданина Российской Федерации из Российской Федерации. Основания для временного ограничения права граждан Российской Федерации на выезд из Российской Федерации.....	83
Глава 7. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ МВД РОССИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПОРЯДКА ВЪЕЗДА В РОССИЙСКУЮ ФЕДЕРАЦИЮ И ВЫЕЗДА ИЗ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА	90

7.1. Правовые основы деятельности подразделений по вопросам миграции МВД России по обеспечению порядка въезда на территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.....	90
7.2. Порядок въезда в Россию иностранных граждан и лиц без гражданства.....	94
Глава 8. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ МВД РОССИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРЕБЫВАНИЯ И ПРОЖИВАНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	112
8.1. Правовые основы деятельности подразделений по вопросам миграции МВД России по обеспечению установленного порядка законного нахождения иностранных граждан на территории Российской Федерации.....	112
8.2. Порядок пребывания и проживания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации	116
Глава 9. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ МВД РОССИИ ПО УЧЕТУ И РЕГИСТРАЦИИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	133
9.1. Понятие и сущность миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации	133
9.2. Правовые основания осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации	137
Глава 10. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ МВД РОССИИ ПО ОФРМЛЕНИЮ И ВЫДАЧЕ РАЗРЕШЕНИЙ НА ПРИВЛЕЧЕНИЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНОСТРАННЫХ РАБОТНИКОВ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	143
10.1. Трудовая миграция в Российской Федерации.....	143
10.2. Общий порядок привлечения и использования иностранных работников в Российской Федерации.....	149
10.3. Правовое регулирование отдельных видов трудовой миграции иностранных работников в Российской Федерации.....	161
Глава 11. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ МВД РОССИИ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ВЫСОКОКВАЛИФИЦИРОВАННОЙ И КВАЛИФИЦИРОВАННОЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ.....	169
11.1. Высококвалифицированная трудовая миграция в Российской Федерации	169
11.2. Механизм управления высококвалифицированной миграцией на территории Российской Федерации	172
Глава 12. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ МВД РОССИИ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ВЫНУЖДЕННЫХ ПЕРЕСЕЛЕНЦАХ	177
12.1. Правовое регулирование вынужденной миграции в Российской Федерации.....	177
12.2. Организация работы с вынужденными переселенцами в Российской Федерации	180
Глава 13. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ МВД РОССИИ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О МЕЖДУНАРОДНОЙ ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИИ.....	191
13.1. Правовое регулирование международной вынужденной миграции в Российской Федерации	191
13.2. Организация работы по предоставлению в Российской Федерации убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства.....	195
Глава 14. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ МВД РОССИИ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ ПО ОКАЗАНИЮ СОДЕЙСТВИЯ ДОБРОВОЛЬНОМУ ПЕРЕСЕЛЕНИЮ В РОССИЙСКУЮ ФЕДЕРАЦИЮ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ, ПРОЖИВАЮЩИХ ЗА РУБЕЖОМ.....	207
14.1. Цели и задачи Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.....	207

14.2. Условия и порядок участия в Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом	213
Глава 15. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ МВД РОССИИ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) ЗА ПРЕБЫВАНИЕМ, ПРОЖИВАНИЕМ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ ТРУДОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНОСТРАННЫМИ ГРАЖДДАНАМИ И ЛИЦАМИ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	226
15.1. Правовые основы контроля (надзора) за пребыванием, проживанием и осуществлением трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства в Российской Федерации	226
15.2. Перспективы совершенствования контрольной (надзорной) деятельности в сфере миграции	231
Глава 16. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ МВД РОССИИ ПО ПРИМЕНЕНИЮ К ИНОСТРАННЫМ ГРАЖДДАНАМ И ЛИЦАМИ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА ОТДЕЛЬНЫХ МЕР ПРИНУЖДЕНИЯ	236
16.1. Меры принудительного воздействия, применяемые к иностранным гражданам и лицам без гражданства в связи с нарушением законодательства Российской Федерации	236
16.2. Депортация иностранных граждан и лиц без гражданства	237
16.3. Административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства	240
16.4. Рeadмиссия иностранных граждан и лиц без гражданства.....	243
Глава 17. ОРГАНИЗАЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ МВД РОССИИ С ИНЫМИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯМИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ	250
17.1. Участие отдельных подразделений МВД России в контрольно-надзорной деятельности в сфере миграции	250
17.2. Основные формы взаимодействия субъектов контроля (надзора) в сфере миграции...	260
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	268
Список рекомендуемой литературы	269

ВВЕДЕНИЕ

Миграционные процессы на территории различных государств протекают неодинаково, что обусловлено многообразием влияющих на них социально-экономических, политических, демографических и иных факторов. Они представляют собой комплексное явление социальной жизни, выходящее далеко за пределы отдельно взятого государства, и характеризуются двусторонней направленностью. До конца 90-х годов XX века миграция на территории СССР носила сугубо планируемый и управляемый характер. Особым явлением советского периода стала депортация целых народов. На сегодняшний день миграция характеризуется не только большей активностью, но и большим влиянием на социально-экономическую ситуацию в государстве. Зачастую она обуславливает изменения в политической сфере государства. Управление миграцией в современных условиях требует постоянного государственного присутствия и руководства в целях обеспечения национальной и общественной безопасности, гармоничного развития общества и личности.

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

В связи с изложенным, изучение в образовательных организациях МВД России дисциплины «Деятельность подразделений по вопросам миграции МВД России» позволяет приобрести теоретические знания, практические умения и навыки, необходимые для профессионального осуществления обучающимися административно-служебных полномочий по реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.

В процессе изложения семнадцати разделов курса лекций у обучающихся постепенно формируется целостное представление о деятельности подразделений по вопросам миграции.

Курс лекций предназначен для курсантов (слушателей), обучающихся по специальности 40.05.01 – правовое обеспечение национальной безопасности, специализация – государственно-правовая.

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ПОСТРОЕНИЕ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ МВД РОССИИ

Учебные вопросы:

1.1. Основные направления деятельности и полномочия Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации.

1.2. Подразделения по вопросам миграции территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: правовое положение, задачи и полномочия.

1.1. Основные направления деятельности и полномочия Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации

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

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

В современных социально-экономических условиях, очевидно, что один государственный орган способен успешно выполнить лишь свою относительно узкую функцию (часть государственной деятельности)¹. Таким образом, для управления таким многоаспектным явлением как миграция в государстве должна быть выстроена система управления.

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

ГУВМ МВД России является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации, обеспечивающим и осуществляющим в

¹ Леонидова Т. И. Содержание миграционной функции государства: теоретические аспекты // Представительная власть. 2007. № 2 (75). Официальный сайт. URL: <http://www.pvlast.ru/archive/index.374.php> (дата обращения: 10.12.2022).

пределах своей компетенции функции Министерства по выработке и реализации государственной политики, а также нормативному правовому регулированию в сфере миграции.

Основополагающим нормативным актом, закрепившим статус ГУВМ МВД России, является Положение о нем, которое возложило задачи, определило круг его полномочий и установило полномочия руководителя.

ГУВМ МВД России, согласно Положению¹, выполняет функции головного подразделения Министерства внутренних дел Российской Федерации в сфере обеспечения:

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

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

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

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

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

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

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

¹ Приказ МВД России от 13.12. 2019 № 940 «Вопросы Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации». (Здесь и далее – все нормативные правовые акты приводятся по данным официального интернет-портала правовой информации pravo.gov.ru (дата обращения: 10.12.2022)).

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

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

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

Деятельность Главного управления осуществляется на основе принципов уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, законности, гуманизма. Руководствуясь общими конституционными принципами, деятельность ГУВМ МВД России является открытой для общества и публичной в той мере, в какой это не противоречит требованиям федерального законодательства.

Являясь субъектом управления в сфере миграции, деятельность ГУВМ МВД России, осуществляется в тесном взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями.

Работа организуется на основе планирования, сочетания единоначалия в решении вопросов служебной деятельности и коллегиальности при их обсуждении, персональной ответственности каждого сотрудника органа внутренних дел Российской Федерации и федерального государственного гражданского служащего за состояние дел на порученном участке работы и выполнение отдельных поручений.

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

Основные задачи ГУВМ МВД России сформулированы следующим образом:

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

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

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

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

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

Что касается основных направлений деятельности ГУВМ МВД России, то они закреплены в Положении, включая те функции, которые осуществляла Федеральная миграционная служба. ГУВМ МВД России осуществляет следующие основные функции:

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

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

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

тивных правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов МВД России по вопросам миграции.

4. Организует и координирует деятельность:

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

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

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

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

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

- миграционному учету иностранных граждан и лиц без гражданства;

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

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

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

- проведению государственной дактилоскопической регистрации;

- осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и

лиц без гражданства, на территории Российской Федерации, а также за соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда, за осуществлением трудовой деятельности иностранных работников;

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

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

- приему и рассмотрению ходатайств о предоставлении Российской Федерацией политического убежища, о признании беженцем и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации;

- учету, регистрации, приему и временному размещению лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища либо о признании их беженцами, получивших статус беженца, а также оказанию содействия беженцам во временном обустройстве в Российской Федерации;

- учету, регистрации, приему и временному размещению лиц, ходатайствующих о признании их вынужденными переселенцами, получивших статус вынужденного переселенца, а также оказанию содействия вынужденным переселенцам в обустройстве на новом месте жительства в Российской Федерации;

- исполнению решений о реадмиссии иностранных граждан и лиц без гражданства;

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

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

- ведению адресно-справочной работы и др.

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

6. Осуществляет в пределах своей компетенции государственную дактилоскопическую регистрацию при предоставлении государственных услуг в сфере миграции.

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

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

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

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

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

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

Для реализации полномочий по основным направлениям деятельности в ГУВМ МВД России созданы управления и отделы. Структура и штатное расписание Главного управления утверждаются Министром внутренних дел Российской Федерации по представлению первого заместителя Министра внутренних дел Российской Федерации, ответственного за деятельность Главного управления.

Непосредственное руководство Главным управлением осуществляет начальник Главного управления. Он несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Главное управление задач и полномочий, а также за состояние служебной дисциплины и законности среди личного состава Главного управления, эффективность профилактической и воспитательной работы с ним.

На начальника возложены полномочия:

– представлять интересы МВД России в органах государственной власти, общественных организациях и судах, во взаимоотношениях с должностными лицами органов власти иностранных государств, иностранных и международных организаций;

– участвовать в работе межведомственных комиссий органов государственной власти и иных комиссий по соответствующим направлениям деятельности МВД России;

– осуществлять прием граждан, обеспечивать в пределах своей компетенции рассмотрение индивидуальных и коллективных обращений граждан и организаций, запросов информации о деятельности МВД России;

– обеспечивать подготовку для внесения в Правительство Российской Федерации проектов актов, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации; а также проектов международных актов, не являющихся международными договорами, и других документов МВД России по вопросам деятельности Главного управления;

– истребовать необходимые документы для обеспечения Главным управлением выработки и реализации государственной политики и нормативно-правового регулирования в установленной области деятельности в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами МВД России;

– утверждать в установленном порядке положения о структурных подразделениях, входящих в состав Главного управления;

– распределять обязанности между своими заместителями, а также определять служебные обязанности иных сотрудников, должностные обязанности федеральных государственных гражданских служащих и работников Главного управления;

– осуществлять мероприятия, связанные с прохождением службы в органах внутренних дел Российской Федерации, с федеральной государственной гражданской службой и трудовой деятельностью;

– вносить предложения об изменении структуры и штатного расписания Главного управления;

– издавать в пределах своей компетенции приказы и распоряжения, обязательные для выполнения всем личным составом Главного управления;

– вносить первому заместителю министра представления к награждению государственными и ведомственными наградами сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих и

работников Главного управления, а также предложения об их поощрении либо применении к ним дисциплинарных взысканий правами министра либо первого заместителя министра;

– вносить руководителям (начальникам) территориальных органов МВД России предложения о поощрении либо привлечении к дисциплинарной ответственности руководителей подразделений по вопросам миграции;

– решать в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами МВД России иные вопросы, связанные с прохождением государственной службы в Главном управлении.

Таким образом, Главное управление совместно с территориальными органами МВД России на региональном уровне обеспечивает эффективность деятельности подразделений органов внутренних дел Российской Федерации по вопросам, относящимся к компетенции Главного управления.

1.2. Подразделения по вопросам миграции территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: правовое положение, задачи и полномочия

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1) осуществление федерального государственного надзора (контроля) за соблюдением:

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

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

- иммиграционных правил иностранными гражданами и лицами без гражданства;

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

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

- правил трудовой деятельности иностранными работниками на территории Российской Федерации;

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

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

- по заявлениям об изменении гражданства Российской Федерации;

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

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

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

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

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

3) осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации:

- оформления, выдачи либо приостановления (аннулирования) работодателям, заказчикам работ (услуг) разрешений на привлечение в Российскую Федерацию и использование иностранных работников, разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства, а также патентов для осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности у физических и юридических лиц;

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

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

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

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

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

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

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

- отмены принятых решений по вопросам гражданства Российской Федерации;

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

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

- миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства;
- оформления и выдачи паспортов гражданам Российской Федерации для выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию;
- учета выданных, утраченных, похищенных и признанных недействительными паспортов гражданина Российской Федерации;
- оформления и выдачи приглашений иностранным гражданам и лицам без гражданства на въезд в Российскую Федерацию, а также ведения учета оформляющих приглашения юридических лиц;
- реализации мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции, иммиграционного контроля в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе совместно с контрольно-надзорными и правоохранительными органами;
- проведения государственной дактилоскопической регистрации;
- приема и рассмотрения ходатайств о предоставлении Российской Федерацией политического убежища, о признании беженцем и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации;
- выдачи и продления срока действия свидетельства о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу, удостоверения беженца, проездного документа, выдаваемого беженцу, и свидетельства о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации;
- направления иностранных граждан и лиц без гражданства, получивших свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу, признанных беженцами и получивших временное убежище на территории Российской Федерации, в центры временного размещения;
- содействия в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания иностранным гражданам или лицам без гражданства, получившим свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу и признанных беженцами, а также членам их семей;
- ведения учета иностранных граждан и лиц без гражданства, ходатайствующих о признании беженцами, признанных беженцами, и членов их семей, а также получивших временное убежище, с последующим внесением информации в центральный банк данных по уче-

ту иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;

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

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

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

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

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

- производства по делам об административных правонарушениях в пределах установленной компетенции;

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

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

6) обеспечение реализации прав и обязательств Российской Федерации, предусмотренных международными договорами Российской Федерации о реадмиссии;

7) участие в координации деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по оказанию содействия

добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом;

8) ведение адресно-справочной работы и др.

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

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

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

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

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

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

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

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

- взаимодействовать в соответствии с международными договорами и законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном МВД России, с компетентными органами иностранных

государств и международными организациями в определенной сфере деятельности;

- использовать достижения в области науки и техники, современные технологии и информационные системы;
- осуществлять иные полномочия в соответствии с нормативными правовыми актами МВД России и правовыми актами территориальных органов МВД России.

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

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

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

В качестве структурных подразделений подразделения по вопросам миграции территориального органа МВД России на региональном уровне могут создаваться¹:

- отдел паспортной и регистрационной работы;
- отдел оформления заграничных паспортов;
- отдел оформления разрешений на временное проживание и видов на жительство;
- отдел по вопросам гражданства;
- отдел по вопросам трудовой миграции;
- отдел по работе с соотечественниками, беженцами и вынужденными переселенцами;

¹ Структура представлена на примере управления по вопросам миграции Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

- отдел по работе с иностранными гражданами на пунктах пропуска;
- отдел иммиграционного контроля;
- отдел по сопровождению государственных услуг;
- отдел организации служебной деятельности подразделений по вопросам миграции.

Правовой статус ГУВМ и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России обусловлен решаемыми задачами и реализуемыми функциями. Значительную часть полномочий составляют связанные с оказанием населению государственных услуг и осуществлением федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции, реализация во взаимодействии с другими территориальными органами федеральных органов исполнительной власти мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции.

Важность и объемность контрольно-надзорных полномочий подразделений по вопросам миграции прямо вытекает из задач Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, а также Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы, одновременно признающих неконтролируемую и незаконную миграцию в качестве угрозы национальной безопасности Российской Федерации.

Организация и координация деятельности территориальных органов МВД России по предоставлению государственных услуг в сфере миграции прямо возложена на ГУВМ МВД России Положением о нем. Для обеспечения надлежащего качества данной работы ГУВМ МВД России на постоянной основе осуществляет контроль качества государственных услуг в сфере миграции. Указанная деятельность строится в соответствии с приказом МВД России от 28 декабря 2020 г. № 910 «Об организации и проведении мониторинга качества и доступности предоставления государственных услуг в системе МВД России».

Целями проводимого ГУВМ МВД России на федеральном уровне мониторинга удовлетворенности заявителей качеством государственных услуг в сфере миграции, предоставляемых органами внутренних дел Российской Федерации, и обеспечением их доступности, являются:

- установление уровня удовлетворенности заявителей качеством государственных услуг в сфере миграции, предоставляемых

органами внутренних дел Российской Федерации, и обеспечением их доступности;

- своевременная фиксация отклонений от установленных административными регламентами Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственных услуг в сфере миграции параметров качества и доступности таких;

- выявление и анализ проблем при предоставлении государственных услуг в сфере миграции.

По результатам проводимого мониторинга вырабатываются меры по повышению качества предоставления государственных услуг в сфере миграции. Низкие или наоборот высокие показатели деятельности территориальных органов МВД России на региональном уровне, выявленные в результате мониторинга, могут послужить основанием принятия решения о проведении в первом случае целевых выездов для оказания помощи. Во втором случае положительный опыт деятельности изучается и принимается решение о его распространении.

Кроме того, ГУВМ МВД России является структурным подразделением МВД России, ответственным за достижение установленного Государственной программой Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» показателя «уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных услуг в сфере миграции» в целевом значении 90%.

Подводя итог рассмотрению темы, следует отметить, что управление миграцией в современных условиях требует постоянного государственного присутствия и руководства миграционными потоками в целях обеспечения национальной и общественной безопасности, гармоничного развития общества и личности.

В управлении миграционными потоками на территории Российской Федерации участвуют: Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации.

Основная роль среди федеральных органов власти, участвующих в реализации Государственной миграционной политики Российской Федерации отводится Министерству внутренних дел Российской Федерации в лице Главного управления по вопросам миграции. Функции, цели и задачи ГУВМ МВД России закреплены в Положении о нем.

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

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Назовите полномочия МВД России в сфере миграции.
2. Перечислите функции ГУВМ МВД России.
3. Назовите основные задачи ГУВМ МВД России.
4. Охарактеризуйте структуру ГУВМ МВД России.
5. Перечислите задачи подразделения по вопросам миграции территориального органа МВД России на региональном уровне.
6. Перечислите основные функции подразделения по вопросам миграции территориального органа МВД России на региональном уровне.
7. Охарактеризуйте структуру подразделения по вопросам миграции территориального органа МВД России на региональном уровне.

Глава 2

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ МВД РОССИИ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ПОЛНОМОЧИЙ В СФЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГРАЖДАНСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебные вопросы:

2.1. Понятие и правовая природа гражданства в российском праве и науке.

2.2. Правовые основы деятельности подразделений по вопросам миграции в сфере производства по делам о гражданстве Российской Федерации.

2.3. Механизм приобретения гражданства Российской Федерации.

2.1. Понятие и правовая природа гражданства в российском праве и науке

Институт гражданства играет существенную роль в защите конституционных прав и свобод личности. Принадлежность лица к гражданству того или иного государства порождает обязанность последнего обеспечить их реализацию. Можно сказать, что институт гражданства выступает одновременно гарантией и мерилom полноправия и свободы личности на территории государства.

Как правило, вопрос принадлежности лица к гражданству конкретного государства решается достаточно просто. В большинстве случаев оно приобретается по рождению и остается неизменным до конца жизни человека. Вместе с тем не редки ситуации, когда социально-экономические или политические процессы, протекающие на территории отдельного государства либо имеющие трансграничный характер, выступают катализатором миграционной активности населения, и оно устремляется на новые территории с намерением связать свою дальнейшую жизнь с другим государством. В качестве стимулирующих миграцию факторов могут выступать как негативные, так и позитивные процессы. Наиболее распространенными негативными детерминантами массовой миграции населения являются международные и межнациональные конфликты, войны и голод. Глобализация экономики может рассматриваться в одном ряду как с негативными, так и с позитивными факторами, порождающими миграционные потоки. Такие передвижения, индивидуальные и групповые, распространенные и в Российской Федерации, а также браки, заключаемые между гражданами различных государств, постоянно порождают проблемы приобретения и изменения гражданства.

Понятие «гражданство» широко распространено в юридической науке. Однако говорить о его абсолютно определенной правовой природе не приходится. Представители различных отраслей права придерживаются различных взглядов на понятие и содержание института гражданства. Такая ситуация вполне обоснованна. В науке о государстве и праве основное внимание уделяется происхождению института гражданства. Государственное право рассматривает гражданство в системе элементов конституционного статуса личности. В административном праве принято его рассматривать через правоприменительную деятельность. Такой комплексный подход в полной мере отражает межотраслевой характер института гражданства и позволяет наиболее полно раскрыть его правовую природу.

Например, в теории государства и права гражданство (подданство) рассматривается через призму признаков государства. Так, характеризуя территориальную организацию населения и осуществление публичной власти в территориальных пределах как обязательное условие существования государства, С. С. Алексеев отмечает, что «Государство имеет строго локализованную территорию, на которую распространяется его суверенная власть, а население, на ней проживающее, превращается в подданных или граждан государства». При этом отмечается, что, несмотря на отсутствие юридического оформления, гражданство зарождается задолго до появления современного государства. Только на разных этапах исторического развития под гражданством понимаются разные явления. В античном мире как о гражданах принято говорить о привилегированных слоях населения, обладающих наибольшими правами, и в первую очередь политическими.

На смену античному гражданству приходит средневековый институт подданства, в котором также не усматривался современный смысл данного правового явления. В этот период гражданство можно рассматривать скорее как предел владычества или протектората государства в отношении населения.

Наибольшее внимание исследованию понятия и содержания гражданства уделено в трудах представителей государственно-правовой науки. В исследованиях данного феномена ими тонко подчеркнута взаимообусловленность отношений между государством и его гражданами, в основе которых лежит политико-правовая природа. Современная наука рассматривает гражданство в первую очередь как гарант обеспечения конституционных прав и свобод личности. Так,

во Всеобщей декларации прав и свобод человека (ст. 15) право на гражданство признается одним из основных прав человека, а Конституция Российской Федерации рассматривает гражданство как основу конституционного строя государства.

Сегодня принято говорить о взаимной ответственности государства и личности. Наиболее красочно такой стиль отношений прослеживается в рамках гражданства. Институт гражданства призван примирить индивидуальные потребности лица с общими интересами. Государство с помощью института гражданства защищает своих граждан. Он же выступает способом обеспечения интересов государства и общества в целом.

В отечественной науке о праве гражданство представлено как устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей¹.

Отмечая узость законодательного определения гражданства, ряд российских ученых вносит в него уточнения.

Так, например, В. Л. Бабурина отмечает, что «концепция понимания гражданства как принадлежности лица к государству ...указывает на специфический характер правовой связи гражданства, выражающийся в наличии отношений партнерства между государством и гражданином, предполагающего активное участие граждан в управлении государством, и гарантирующего деятельность государства по обеспечению такого участия»². Таким образом, прослеживается равная заинтересованность обеих сторон в институте гражданства, подчеркивается партнерская модель таких взаимоотношений.

Особое содержание связи «человек – государство» в отношениях гражданства подчеркивается и другими учеными. «...Не рядовая и одинарная, а основная правовая связь человека с государством, поскольку в этом отношении участвуют главные “фигуранты” общественно-политической жизни: с одной стороны, человек как высшая ценность общественного мироздания, а с другой — государство как доминирующий компонент политической системы...»³.

Отмечая в целом соответствие определения гражданства его содержанию, во многих научных работах обращается внимание на

¹ Федеральный закон от 31.05. 2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».

² Бабурина В.Л. Гражданство российской федерации: конституционно-правовая теория и практика: дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2017. С.10.

³ Югов А. А. Гражданство в Российской Федерации: размышления об уникальном правовом феномене // Адвокатская практика. – 2009. – № 1.

принципиальное упущение допущенное законодателем. Выражается оно в отсутствии принципа взаимности как определяющего отношения между государством и гражданином по поводу прав и обязанностей. Так, И. С. Хомина в своем диссертационном исследовании, посвященном институту российского гражданства, предлагает определить гражданство как «политико-правовую связь лица с государством, выражающуюся в совокупности их прав, обязанностей и взаимной ответственности»¹. Хотя за десятилетие до этого Л. Д. Воеводин уже заочно оппонировал этому предложению: «...в гражданстве как бы в свернутом виде, в потенции, содержится изначальная ответственность государства и его граждан. Она затем раскрывается в нормах всех отраслей российского права и, естественно, во всех институтах, образующих основы правового положения личности»².

Также в доктрине конституционного права подчеркивается недостаточное внимание к политической компоненте института гражданства.

В упомянутой ранее работе А. А. Югова отмечается, что «свойством “политичность” гражданства характеризуется возможность в полном объеме пользоваться политическими правами». Закрепленность в конституциях практически всех государств политических прав и свобод, принадлежащих исключительно гражданам, по его мнению, также свидетельствует о политической сущности гражданства³. Характеризуя гражданство как политическое явление, ученые подчеркивают, что оно гарантирует возможность влияния на политическую сферу государства. Обладая политическими правами, гражданин имеет возможность непосредственно участвовать в управлении государством и обществом.

Говоря о значительном вкладе ученых в определение института гражданства, следует особо упомянуть исследования А. С. Прудникова в этой области. Отмечая двойственную природу (международную и внутригосударственную) института гражданства, а также его межотраслевой характер⁴, он в авторском определении наиболее полно раскрывает его правовую природу и содержание: «гражданство –

¹ Хомина И. С. Институт гражданства Российской Федерации: теоретические и практические вопросы: дис. ...канд. юрид. наук. – М., 2004. С. 37, 38.

² Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России: учеб. пособие. – М.: Изд-во МГУ, ИНФРА М-НОРМА, 1997. С. 103.

³ См.: Югов А. А. Указ. соч.

⁴ Прудников А.С. Гражданство как институт права: конституционно-правовой аспект // Вестник Московского университета МВД России. – 2018. – № 1. – С. 127–129.

особое политико-правовое состояние человека, представляющее собой общую, непрерывную и устойчивую связь его с государством, вследствие чего лицо получает возможность всеми установленными законом правами, а также обязано выполнять определенные обязанности»¹.

Особую роль в раскрытии содержания и природы института гражданства следует отвести принципам, закрепленным в федеральном законодательстве.

Так, Конституция Российской Федерации (ст. 6), раскрывая основы конституционного строя государства, указывает на то, что «...Гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом, является единым и равным независимо от оснований приобретения» (ч. 1 6). Равенство гражданства Российской Федерации подчеркивается также положением о том, что «...Каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства или права изменить его» (ч. 2).

Конституционные нормы о гражданстве представляются необходимыми, но недостаточными. Регулирование института гражданства в Российской Федерации осуществляется посредством специального нормативного правового акта – федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации». В нем сформулированы основополагающие начала (принципы) гражданства Российской Федерации:

1. Принципы гражданства Российской Федерации и правила, регулирующие вопросы гражданства Российской Федерации, не могут содержать положений, ограничивающих права граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

2. Гражданство Российской Федерации является единым и равным независимо от оснований его приобретения.

3. Проживание гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации не прекращает его гражданства Российской Федерации.

¹ Правовые основы российского гражданства: учеб. пособие для студентов, обучающихся по специальности «юриспруденция» / под ред. А.С. Прудникова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. С. 34.

4. Гражданин Российской Федерации не может быть лишен гражданства Российской Федерации или права изменить его.

5. Гражданин Российской Федерации не может быть выслан за пределы Российской Федерации или выдан иностранному государству.

6. Российская Федерация поощряет приобретение гражданства Российской Федерации лицами без гражданства, проживающими на территории Российской Федерации.

7. Наличие у лица гражданства Российской Федерации либо факт наличия у лица в прошлом гражданства СССР определяется на основании законодательных актов Российской Федерации, РСФСР или СССР, международных договоров Российской Федерации, РСФСР или СССР, действовавших на день наступления обстоятельств, с которыми связывается наличие у лица соответствующего гражданства.

Действующий механизм реализации законодательства о гражданстве Российской Федерации в целом учитывает сложившиеся в науке и практике концептуальные подходы. Вместе с тем, рассматривая социальную природу института гражданства, следует отметить его подвижность и обусловленность политико-правовыми процессами, протекающими в мировом сообществе. Любые изменения, затрагивающие статус отдельных государств, территорий, народностей, закономерно влекут за собой новые вопросы, связанные с определением гражданской принадлежности людей. Эти вызовы, хотя и не влияют на общее понимание содержания института гражданства, однако вынуждают государственный аппарат вырабатывать новые подходы к механизму его функционирования.

2.2. Правовые основы деятельности подразделений по вопросам миграции в сфере производства по делам о гражданстве Российской Федерации

Одной из обязанностей государства является защита в полном объеме закрепленных в Конституции прав и свобод личности, а также гражданства.

Производство по делам о гражданстве Российской Федерации является одним из приоритетных направлений деятельности подразделений по вопросам миграции МВД России. Это связано в первую очередь с содержанием рассматриваемых в ходе производства вопросов – приобретения или прекращения конституционного права чело-

века на гражданство Российской Федерации. Во-вторых, приобретение и прекращение гражданства оказывает известное воздействие на правовой статус человека, являясь правовой предпосылкой для обретения им широкого круга прав, свобод и обязанностей.

В этой связи производство по делам о гражданстве является строго регламентированным производством, основанным на нормах права, обладающих определенной спецификой и образующих комплексный правовой институт гражданства.

Правовой основой деятельности в сфере реализации законодательства о гражданстве Российской Федерации является Конституция Российской Федерации, а также:

- федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя»;

- закон Российской Федерации от 28 ноября 1991 г. № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации»;

- федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»;

- указ Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 1325 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации»;

- указ Президента Российской Федерации от 24 апреля 2019 г. № 183 «Об определении в гуманитарных целях категории лиц, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке»;

- указ Президента Российской Федерации от 29 апреля 2019 г. № 187 «Об отдельных категориях иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке»;

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

– международные договоры Российской Федерации об упрощенном порядке приобретения гражданства¹ и урегулировании вопросов двойного гражданства², и иные нормативно-правовые акты.

Полномочными органами, ведающими делами о гражданстве, согласно Федеральному закону Российской Федерации от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации» являются Президент Российской Федерации, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции (МВД России) и его территориальные органы; федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел (МИД России), дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, находящиеся за пределами Российской Федерации. Для каждого органа федеральный закон определяет объем полномочий и общий порядок деятельности в сфере гражданства.

Основными полномочиями в сфере гражданства обладает Президент Российской Федерации, что прямо вытекает из п. «а» ст. 89 Конституции России, в котором указано, что глава государства «решает вопросы гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища». Следует подчеркнуть исключительность прав президента в этой сфере. Несмотря на наличие четко регламентированных процедур принятия в гражданство, решение о приеме в гражданство в общем порядке принимается исключительно главой государства. Делегирование данных полномочий иному должностному лицу законодательно не предусмотрено.

Важной составляющей полномочий Президента Российской Федерации в сфере гражданства является его право издавать подзаконные правовые акты. Так, Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утверждено указом Президента³.

Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» более подробно раскрывает полномочия Президента Российской Федерации в указанной сфере. Так, он уполномочен принимать решения, касающиеся приема в гражданство Российской Федерации в об-

¹ См., например, Соглашение между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства от 26 февраля 1999 г.

² Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства от 7 сентября 1995 г.

³ Указ Президента РФ от 14.11.2002 № 1325.

щем порядке, восстановления в гражданстве, выхода из гражданства РФ в общем порядке, отмены решений по вопросам гражданства Российской Федерации.

Кроме того, Президент Российской Федерации руководит работой Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации¹. Комиссия является совещательным и консультативным органом, обеспечивающим реализацию конституционных полномочий главы государства по решению вопросов гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища.

Комиссия создана для решения профильных задач, среди которых:

- информационное и аналитическое обеспечение деятельности Президента Российской Федерации по реализации полномочий по решению вопросов гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища;
- подготовка Президенту Российской Федерации предложений по совершенствованию государственной политики в области гражданства, развитию института российского гражданства;
- подготовка Президенту Российской Федерации предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации о гражданстве и предоставлении политического убежища, а также по разрешению возникающих в этой сфере проблем.

В целях решения поставленных задач Комиссия наделена соответствующим функционалом. Она осуществляет:

- предварительное рассмотрение заявлений о приёме в гражданство Российской Федерации, восстановлении в гражданстве Российской Федерации, прекращении гражданства РФ, предоставлении политического убежища в Российской Федерации и подготовка по ним предложений Президенту Российской Федерации;
- анализ и обобщение практики применения законодательства о гражданстве и предоставлении политического убежища;
- взаимодействие с международными организациями по вопросам гражданства;
- участие в подготовке международных договоров Российской Федерации по вопросам гражданства, а также материалов для проведения международных мероприятий по этим вопросам;

¹ Далее по тексту – Комиссия.

- участие в совещаниях, конференциях и иных мероприятиях по вопросам гражданства и предоставления политического убежища;
- подготовка ежегодных докладов о деятельности Комиссии и представление их Президенту Российской Федерации.

Обеспечение деятельности Комиссии возлагается на Управление Президента Российской Федерации по вопросам гражданства.

Председатель Комиссии и её состав утверждаются Президентом Российской Федерации.

Важно отметить, что председатель и члены Комиссии участвуют в её работе на общественных началах.

МИД России в сфере реализации законодательства о гражданстве Российской Федерации:

- составляет на основании заключений дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации заключения на заявления об изменении гражданства в общем порядке;
- устанавливает форму статистического учета и ведет базу данных об обратившихся с заявлением за пределами Российской Федерации лицах, в отношении которых принято решение по вопросам гражданства Российской Федерации;
- осуществляет иные полномочия, предусмотренные федеральным законодательством.

Следует упомянуть, что ряд полномочий в сфере реализации законодательства о гражданстве Российской Федерации прямо делегированы законодательством дипломатическим представительством и консульским учреждениям Российской Федерации за рубежом. Они, в соответствии с полномочиями:

- принимают в соответствии со своей компетенцией заявления от лиц, проживающих за пределами Российской Федерации, проверяют соответствие заявлений, а также представляемых вместе с ними документов требованиям и условиям, предусмотренным российским законодательством;
- составляют заключения на заявления об изменении гражданства в общем порядке и направляют их в Министерство иностранных дел Российской Федерации;
- принимают в пределах своей компетенции решения по заявлениям об изменении гражданства в упрощенном порядке;
- исполняют решения по заявлениям об изменении гражданства;

- определяют и оформляют наличие гражданства Российской Федерации;
- осуществляют отмену принятых ими решений по вопросам гражданства Российской Федерации.

Говоря о роли федеральных органов исполнительной власти в реализации законодательства о гражданстве особо следует упомянуть Министерство внутренних дел Российской Федерации.

МВД России осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации¹:

- определение наличия гражданства Российской Федерации у лиц, проживающих на территории Российской Федерации;
- прием, рассмотрение заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации, принятие (отмену) в пределах своей компетенции решений по вопросам гражданства Российской Федерации;
- направление Президенту Российской Федерации заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации, представленных для их обоснования документов и иных материалов, а также заключений на эти заявления, документы и материалы;
- исполнение принятых Президентом Российской Федерации решений по вопросам гражданства Российской Федерации;
- учет лиц, в отношении которых органами внутренних дел принято решение об изменении гражданства.

Так как Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата министерства, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей компетенции функции Министерства по выработке и реализации государственной политики, а также нормативному правовому регулированию в сфере миграции, именно на него возложены функции головного подразделения Министерства в сфере обеспечения производства по делам о гражданстве Российской Федерации².

В этой сфере ГУВМ МВД России реализуются функции организации и координации деятельности по:

¹ Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации (утв. указом Президента РФ от 21.12.2016 № 699).

² Приказ МВД России от 13.12.2019 № 940 «Вопросы Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации».

1) определению и оформлению наличия гражданства Российской Федерации у лиц, проживающих на территории Российской Федерации;

2) составлению заключений на заявления об изменении гражданства Российской Федерации;

3) ведению учета лиц, в отношении которых уполномоченным органом принято решение об изменении гражданства.

В свою очередь подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России на региональном уровне уполномочены¹:

1) подготавливать в соответствии с законодательством Российской Федерации и представлять руководителю (начальнику) территориального органа МВД России решения по заявлениям об изменении гражданства Российской Федерации;

2) осуществлять в соответствии с законодательством Российской Федерации:

- определение и оформление наличия гражданства Российской Федерации у лиц, проживающих на территории Российской Федерации;

- принятие от лиц, проживающих на территории Российской Федерации, заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации;

- составление заключений на заявления об изменении гражданства Российской Федерации в общем порядке и направление их в МВД России в установленном порядке;

- исполнение решений по заявлениям об изменении гражданства Российской Федерации;

- ведение учета лиц, в отношении которых приняты решения об изменении гражданства;

- отмену принятых решений по вопросам гражданства Российской Федерации.

Как видно полномочия ГУВМ МВД России и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России в сфере гражданства в целом представляют собой решение всего комплекса вопросов гражданства в отношении лиц, находящихся на территории Российской Федерации.

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

Исполнение законодательства о гражданстве Российской Федерации осуществляется уполномоченными структурными подразделениями. На сегодня это Управление по вопросам гражданства ГУВМ МВД России и отделы по вопросам гражданства в территориальных органах МВД России.

2.3. Механизм приобретения гражданства Российской Федерации

Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» определен порядок приобретения гражданства Российской Федерации:

- а) по рождению;
- б) в результате приема в гражданство Российской Федерации;
- в) в результате восстановления в гражданстве Российской Федерации;
- г) по иным основаниям, предусмотренным Федеральным законом № 62-ФЗ или международным договором Российской Федерации.

Прием в гражданство Российской Федерации лиц осуществляется в общем и упрощенном порядке.

Производство по делам о гражданстве осуществляется в сроки с момента подачи всех необходимых документов:

- до 3 месяцев — по вопросам о приобретении гражданства Российской Федерации на основании международных договоров;
- до 3 месяцев — о приеме в гражданство в упрощенном порядке лица, проживающего на территории Российской Федерации;
- до 6 месяцев — о приеме в гражданство в упрощенном порядке лица, проживающего за пределами территории Российской Федерации и не имеющего места жительства на территории Российской Федерации;
- до 1 года — о приеме в гражданства в общем порядке.

По заявлениям о приеме в гражданство Российской Федерации в общем порядке решение принимает Президент Российской Федерации, в упрощенном порядке — руководитель территориального органа МВД России на региональном уровне (если заявитель временно пребывает или проживает на территории Российской Федерации) либо руководитель загранучреждения (дипломатического представительства или консульского учреждения) Российской Федерации (если

заявитель проживает за пределами территории Российской Федерации).

Необходимо отметить, что с 1 сентября 2017 года лица, приобретающие гражданство Российской Федерации, обязаны в установленном порядке принести Присягу гражданина Российской Федерации. Эта обязанность закреплена федеральным законом от 29 июля 2017 года № 243-ФЗ, а также Положением о порядке принесения Присяги гражданина Российской Федерации, утвержденным указом Президента Российской Федерации от 14 ноября 2017 г. № 549.

Лицо, приобретающее гражданство Российской Федерации, дает клятву:

- соблюдать Конституцию и законодательство Российской Федерации, права и свободы ее граждан;
- исполнять обязанности гражданина Российской Федерации на благо государства и общества;
- защищать свободу и независимость Российской Федерации;
- быть верным России, уважать ее культуру, историю и традиции.

Присяга приносится лицом после принятия полномочным органом, ведающим делами о гражданстве Российской Федерации, решения о приобретении этим лицом гражданства Российской Федерации.

Сам по себе порядок ее принесения устанавливается Президентом Российской Федерации.

При этом отказ лица от принесения Присяги гражданина Российской Федерации является законным основанием для отмены решения о приобретении им гражданства Российской Федерации.

Имеются категории иностранных граждан, которые при приобретении российского гражданства освобождаются от принесения Присяги гражданина Российской Федерации. Таковыми являются лица:

- а) не достигшие возраста восемнадцати лет;
- б) признанные недееспособными или ограниченные в дееспособности вступившим в законную силу решением суда;
- в) неспособные вследствие ограниченных возможностей здоровья прочитать или произнести текст Присяги и (или) собственноручно его подписать;
- г) иные лица в соответствии с решениями Президента Российской Федерации.

Прием в гражданство Российской Федерации в общем порядке является основным способом приобретения гражданства дееспособными иностранными гражданами и лицами без гражданства. Для этого они должны соответствовать следующим требованиям:

- проживать на территории Российской Федерации со дня получения вида на жительство и до дня обращения с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации в течение 5 лет непрерывно (длительность выезда за пределы Российской Федерации не более чем на 3 месяца в течение 1 года);

- обязуются соблюдать Конституцию Российской Федерации и законодательство Российской Федерации;

- имеют законный источник средств к существованию;

- обратились в полномочный орган иностранного государства с заявлениями об отказе от имеющегося у них иного гражданства, за исключением, случаев, предусмотренных международным договором Российской Федерации либо если отказ от иного гражданства невозможен в силу не зависящих от лица причин;

- владеют русским языком (порядок определения уровня знаний русского языка устанавливается положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации).

Срок проживания на территории Российской Федерации сокращается до одного года при наличии хотя бы одного из следующих оснований:

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

- предоставление лицу политического убежища на территории Российской Федерации;

- признание лица беженцем в порядке, установленном федеральным законом.

Законодательно также установлено, что без соблюдения перечисленных условий в гражданство Российской Федерации может быть принято лицо, имеющее особые заслуги перед Российской Федерацией. В свою очередь, граждане государств, входивших в состав СССР, проходящие не менее трех лет военную службу по контракту в Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках или воинских формированиях, имеют право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации без соблюдения усло-

вий о сроке непрерывного проживания и без представления вида на жительство.

Одним из оснований приобретения российского гражданства, наряду с приемом в него, является восстановление в гражданстве Российской Федерации.

Порядок восстановления в гражданстве Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства может быть осуществлен, если они:

- ранее имели гражданство Российской Федерации;
- оформили выход из гражданства Российской Федерации в установленном порядке;
- достигли возраста восемнадцати лет и обладают дееспособностью.

Законодательством предусмотрена возможность восстановления в гражданстве Российской Федерации в общем и в упрощенном порядке.

При восстановлении российского гражданства в общем порядке необходимый для этого срок непрерывного проживания в России со дня получения вида на жительство и до дня обращения с заявлением о приобретении гражданства Российской Федерации сокращается до трех лет (с пяти лет), а также предоставляются документы, подтверждающие наличие у заявителя гражданства Российской Федерации в прошлом.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте определение гражданства.
2. Перечислите полномочия ГУВМ МВД России в сфере гражданства Российской Федерации.
3. Перечислите полномочия подразделения по вопросам миграции территориального органа МВД России в сфере гражданства.
4. Перечислите возможные результаты исполнения законодательства о гражданстве Российской Федерации.
5. Назовите сроки производства по делам о гражданстве Российской Федерации.
6. Перечислите основные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок приобретения гражданства Российской Федерации.

Глава 3

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ МВД РОССИИ ПО ПРИЕМУ В ГРАЖДАНСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УПРОЩЕННОМ ПОРЯДКЕ

Учебные вопросы:

3.1. Правовые основания приема в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке.

3.2. Правовые основания отказа в приеме в гражданство Российской Федерации.

3.1. Правовые основания приема в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке

Прием в гражданство Российской Федерации посредством освобождения лица от необходимости выполнения ряда условий по приему в гражданство распространяется¹:

1) на иностранных граждан и лиц без гражданства, достигших возраста восемнадцати лет и обладающих дееспособностью, без соблюдения условий о сроке непрерывного проживания на территории Российской Федерации, если они:

- имеют хотя бы одного родителя, имеющего гражданство Российской Федерации и проживающего на территории Российской Федерации;

- имели гражданство СССР, проживали и проживают в государствах, входивших в состав СССР, не получили гражданства этих государств и остаются в результате этого лицами без гражданства;

2) на иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих на территории Российской Федерации без соблюдения условия о сроке проживания, если они:

- родились на территории РСФСР и имели гражданство бывшего СССР;

- состоят в браке с гражданином Российской Федерации не менее 3 лет;

- являются нетрудоспособными и имеют дееспособных сына или дочь, достигших возраста 18 лет и являющихся гражданами Российской Федерации;

¹ Закон о гражданстве Российской Федерации (ст. 30, п. «б», «в», «е», «ж»).

- имеют ребенка, являющегося гражданином Российской Федерации, — в случае, если другой родитель этого ребенка, являющийся гражданином Российской Федерации, умер либо решением суда, вступившим в законную силу, признан безвестно отсутствующим, недееспособным или ограниченным в дееспособности, лишен родительских прав или ограничен в родительских правах;

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

- получили после 1 июля 2002 г. профессиональное образование по основным профессиональным образовательным программам, имеющим государственную аккредитацию, в образовательных или научных организациях Российской Федерации на ее территории и осуществляют трудовую деятельность в Российской Федерации в совокупности не менее трех лет до дня обращения с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации;

- являются индивидуальными предпринимателями и осуществляют предпринимательскую деятельность в Российской Федерации непрерывно не менее трех лет, предшествующих году обращения с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации, в установленных Правительством Российской Федерации видах экономической деятельности. При этом в указанный период сумма уплаченных такими гражданами и лицами в каждом календарном году налогов и сборов и страховых взносов составляет не менее 1 миллиона рублей;

- являются инвесторами, чья доля вклада в уставный (складочный) капитал российского юридического лица, осуществляющего деятельность на территории Российской Федерации в установленных Правительством Российской Федерации видах экономической деятельности, составляет не менее 10 процентов непрерывно не менее трех лет, предшествующих году обращения с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации. При этом размер уставного (складочного) капитала такого юридического лица должен составлять

не менее ста миллионов рублей и в указанный период сумма уплаченных таким юридическим лицом в каждом календарном году налогов и сборов и страховых взносов составляет не менее 6 миллионов рублей;

- осуществляют не менее трех лет до дня обращения с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации трудовую деятельность в Российской Федерации по профессии (специальности, должности), включенной в перечень профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан и лиц без гражданства — квалифицированных специалистов, имеющих право на прием в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке;

3) без соблюдения условия о сроке проживания, наличия законного источника средств к существованию, знания русского языка, если имели гражданство СССР, прибыли в Российскую Федерацию из государств, входивших в состав СССР, и зарегистрированы по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 г. либо получили разрешение на временное проживание в Российской Федерации или вид на жительство (если они до 1 января 2009 г. заявили о своем желании приобрести гражданство Российской Федерации);

4) без соблюдения условия о сроке проживания, наличия законного источника средств к существованию и владения русским языком:

- иностранные граждане и лица без гражданства, являющиеся участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и члены их семей имеют регистрацию по месту жительства на территории субъекта Российской Федерации, выбранного ими для постоянного проживания в соответствии с указанной Государственной программой;

5) без соблюдения условия о сроке проживания, наличия законного источника средств к существованию, отказа от имеющегося или иного гражданства и владения русским языком:

- если указанные граждане и лица без гражданства относятся к категориям иностранных граждан и лиц без гражданства, определенным Президентом Российской Федерации в гуманитарных целях¹. К данной категории относятся лица, постоянно проживающие на терри-

¹ Закон о гражданстве Российской Федерации (ст. 14, ч. 8).

ториях отдельных районов Донецкой и Луганской областей Украины¹;

6) без соблюдения всех условий, за исключением обязанности соблюдать Конституцию Российской Федерации и законодательство Российской Федерации:

- ветераны Великой Отечественной войны, имевшие гражданство бывшего СССР и проживающие на территории Российской Федерации;

7) без соблюдения всех условий:

- ребенок, один из родителей которого имеет гражданство Российской Федерации (по заявлению этого родителя и при наличии согласия другого родителя). Такое согласие не требуется, если ребенок проживает на территории Российской Федерации;

- ребенок, единственный родитель которого имеет гражданство Российской Федерации (по заявлению этого родителя);

- ребенок или недееспособное лицо, над которыми установлены опека или попечительство гражданина Российской Федерации (по заявлению опекуна или попечителя);

- ребенок, помещенный под надзор в российскую организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (по заявлению руководителя российской организации, в которую помещен ребенок);

- недееспособное лицо, помещенное под надзор в российскую образовательную организацию, медицинскую организацию, организацию, оказывающую социальные услуги, или иную российскую организацию.

Отдельная категория иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющая право обратиться с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке:

а) граждане Украины, не имеющие гражданства (подданства) другого государства, родившиеся и постоянно проживавшие на территориях Республики Крым и г. Севастополя, выехавшие за пределы указанных территорий до 18 марта 2014 г., а также их дети, в том числе усыновленные (удочеренные), супруги и родители;

б) лица без гражданства, родившиеся и постоянно проживавшие на территории Республики Крым и г. Севастополя, выехавшие за

¹ Указ Президента РФ от 24.04.2019 № 183 «Об определении в гуманитарных целях категорий лиц, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке».

пределы указанных территорий до 18 марта 2014 г., а также их дети, в том числе усыновленные (удочеренные), супруги и родители;

в) граждане Украины и лица без гражданства, имеющие разрешение на временное проживание в Российской Федерации, вид на жительство в Российской Федерации, удостоверение беженца, свидетельство о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации или свидетельство участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, постоянно проживавшим на территориях Донецкой и Луганской областей Украины по состоянию на 7 апреля 2014 г. и 27 апреля 2014 г. соответственно, а также их дети, в том числе усыновленные (удочеренные), супруги и родители;

г) иностранные граждане и лица без гражданства, которые сами либо родственники по прямой восходящей линии, усыновители или супруги которых были подвергнуты незаконной депортации с территории Крымской АССР, а также их родственники по прямой нисходящей линии, усыновленные (удочеренные) дети и супруги;

д) граждане Исламской Республики Афганистан, Республики Ирак, Йеменской Республики и Сирийской Арабской Республики, родившиеся на территории РСФСР и состоявшие в прошлом в гражданстве СССР, а также их дети, в том числе усыновленные (удочеренные), супруги и родители¹.

Как видно из законодательно закрепленного перечня, особенность российского упрощенного порядка приема в гражданство во многом предопределена историческим прошлым и тем, что Российская Федерация является правопреемником СССР. Более половины из перечисленных оснований так или иначе связывают заявителя родственными или иными отношениями с Российской Федерацией или СССР. На это обстоятельство указывалось Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации: «Статус государства — продолжателя СССР, как, впрочем, и принципы исторической справедливости, по-видимому, налагают на Россию особую ответственность за судьбу бывших граждан СССР и их потомков, по крайней мере, в части определения порядка приобретения ими российского гражданства. Представляется, что искомый порядок должен быть максималь-

¹ Указ Президента РФ от 29.04.2019 № 187 «Об отдельных категориях иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке».

но простым и единообразным, содержать минимальное количество требований к соискателям гражданства, применяться ко всем бывшим гражданам СССР вне зависимости от места их проживания и, конечно, действовать постоянно, а не временно. Такой же порядок приобретения российского гражданства стоило бы распространить и на потомков русских эмигрантов первой волны, чьи отцы и деды, не принимая возникшего в стране тоталитарного коммунистического режима, покинули Россию, но не перестали ощущать себя нашими соотечественниками. При наличии у них такого желания они должны иметь возможность приобрести российское гражданство в кратчайшие сроки с минимумом формальностей»¹.

В этой связи, не останавливаясь на достигнутом, под воздействием внешнеполитических факторов законодатель последовательно совершенствует институт приема в гражданство Российской Федерации применительно к соотечественникам. Еще федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» закрепил право соотечественников на приобретение гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке в соответствии с международными договорами Российской Федерации и законодательными правовыми актами Российской Федерации в сфере гражданства.

В дальнейшем российское государство постоянно продвигалось по этому пути, несмотря на его двоякость. Создание преференций для соотечественников гарантирует реализацию гражданами государств бывшего СССР права на приобретение российского гражданства и тем самым выполнение добровольно взятых на себя Российской Федерацией обязательств правопреемства. Вместе с тем в ситуациях ухудшения внешнеполитической обстановки страна может столкнуться с неконтролируемым притоком мигрантов, желающих получить защиту.

Так, на протяжении полутора десятилетий действия федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» в него регулярно вносились изменения. Последние были обусловлены событиями, произошедшими в 2014 году в Украине.

Сегодня в российском праве под соотечественниками понимаются лица, родившиеся в одном государстве, проживающие либо проживавшие в нем и обладающие признаками общности языка, ис-

¹ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2012 год. – М., 2013. С. 53, 54.

тории, культурного наследия, традиций и обычаев, а также потомки указанных лиц по прямой нисходящей линии. Применительно к Российской Федерации соотечественниками за рубежом (далее – соотечественники) признаются:

1) граждане Российской Федерации, постоянно проживающие за пределами территории Российской Федерации;

2) лица и их потомки, проживающие за пределами территории Российской Федерации и относящиеся, как правило, к народам, исторически проживающим на территории Российской Федерации;

3) сделавшие свободный выбор в пользу духовной, культурной и правовой связи с Российской Федерацией лица, чьи родственники по прямой восходящей линии ранее проживали на территории Российской Федерации, в том числе:

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

– выходцы (эмигранты) из Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, имевшие соответствующую гражданскую принадлежность и ставшие гражданами иностранного государства или лицами без гражданства¹.

Соотечественники, воспитанные в традициях российской культуры, владеющие русским языком, в наибольшей мере способны к адаптации и скорейшему включению в систему позитивных социальных связей российского сообщества. «Россия стремится не забывать о соотечественниках... Прошло то время, когда люди, оказавшиеся вне Родины, причём зачастую не по своей вине и даже без своей воли, попросту вычёркивались из жизни нашей страны. Поддержка соотечественников — это одно из важнейших направлений развития нашего государства...»².

Право на упрощенный порядок принятия в гражданство Российской Федерации имеют также иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие на законном основании на территории Российской Федерации, признанные носителями русского языка при условии, если они обязуются соблюдать Конституцию Российской Федерации и законодательство Российской Федерации; имеют законный источник средств к существованию и отказались от

¹ Федеральный закон от 24.05.1999 № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом».

² Официальный сайт МВД России. URL:<http://www.mvd.ru> <https://mvd.ru>

имеющегося у них гражданства иностранного государства. Носителями русского языка признаются лица, владеющие русским языком и повседневно использующие его в семейно-бытовой и культурной сферах, в случае, если они либо их родственники по прямой восходящей линии постоянно проживают или ранее постоянно проживали в Российской Федерации либо на территории, относившейся к Российской империи или СССР, в пределах государственной границы Российской Федерации.

Таким образом, помимо владения русским языком у лица должны быть в наличии условия проживания на обозначенных территориях либо его самого, либо его родственников по прямой восходящей линии.

Кроме того, граждане Казахстана, Киргизии и Белоруссии могут приобрести гражданство Российской Федерации на территории Российской Федерации также в упрощенном порядке на основании Соглашения между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства от 26 февраля 1999 г.

Законодательством также предусмотрен особый (упрощенный) порядок приема в гражданство Российской Федерации лиц, правовой статус которых на территории Российской Федерации не урегулирован. К ним федеральным законом «О гражданстве» отнесены:

- дееспособные лица, состоявшие на 5 сентября 1991 г. в гражданстве СССР, прибывшие в Российскую Федерацию для проживания до 1 ноября 2002 г., не приобретшие гражданства Российской Федерации в установленном порядке, если они не имеют гражданства иностранного государства и действительного документа, подтверждающего право на проживание в иностранном государстве, а также дети этих лиц (дееспособные и достигшие возраста восемнадцати лет и несовершеннолетние дети);

- совершеннолетние недееспособные лица, находящиеся под опекой лиц, указанных в предыдущем пункте;

- лица, имевшие гражданство бывшего СССР, получившие паспорт гражданина Российской Федерации до 1 июля 2002 г., у которых впоследствии полномочным органом, ведающим делами о гражданстве Российской Федерации, не было определено наличие гражданства Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства, при условии отсутствия у них действительного докумен-

та, подтверждающего право на проживание в иностранном государстве.

При определении своего статуса на территории Российской Федерации они вправе обратиться с заявлением об оформлении и выдаче вида на жительство или о приеме в гражданство или признании гражданами Российской Федерации.

Указанные лица не могут быть признаны гражданами Российской Федерации, если:

- паспорт гражданина Российской Федерации был выдан лицу на основании сообщенных им заведомо ложных или недостоверных персональных данных заявителя;

- паспорт гражданина Российской Федерации был оформлен лицу на утраченном (похищенном) бланке паспорта гражданина Российской Федерации, о чем лицу, обратившемуся с заявлением о признании его гражданином Российской Федерации, было известно;

- лицу ранее как иностранному гражданину или лицу без гражданства было выдано Российской Федерацией по запросу иностранного государства для уголовного преследования или исполнения приговора;

- после первичного получения паспорта гражданина Российской Федерации лицо приобрело гражданство Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законом;

- после первичного получения паспорта гражданина Российской Федерации лицу был разрешен выход из гражданства Российской Федерации на основании добровольного волеизъявления в установленном законом порядке;

- после первичного получения паспорта гражданина Российской Федерации лицо приобрело гражданство иностранного государства или действительный документ, подтверждающий право на проживание в иностранном государстве, за исключением случаев, если в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации лицо может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство).

Прием в гражданство Российской Федерации таких лиц осуществляется без соблюдения ими условий о непрерывном проживании на территории Российской Федерации, наличии источника средств к существованию и владения русским языком, а также без представления разрешения на временное проживание и вида на жительство при отсутствии оснований отклонения заявлений.

3.2. Правовые основания отказа в приеме в гражданство Российской Федерации

Заявления о выдаче уведомления о возможности приема в гражданство Российской Федерации, о приеме в гражданство Российской Федерации и о восстановлении в гражданстве Российской Федерации отклоняются если они поданы лицами, которые¹:

- выступают за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, создание иными действиями угрозы безопасности Российской Федерации;

- участвуют либо участвовали в международных, межнациональных, межтерриториальных или иных вооруженных конфликтах, либо в совершении в ходе таких конфликтов действий, направленных против российского контингента миротворческих сил и препятствующих исполнению им своих миротворческих функций или направленных против Вооруженных Сил Российской Федерации, либо в совершении террористических актов, осуществлении экстремистской деятельности или в подготовке совершения таких актов, в осуществлении такой деятельности за пределами Российской Федерации в отношении граждан Российской Федерации, представительств Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях, представительств субъектов Российской Федерации и их сотрудников;

- участвуют либо участвовали в совершении или в подготовке к совершению противоправных действий, содержащих хотя бы один из признаков экстремистской деятельности, за осуществление которой законодательством Российской Федерации предусмотрена уголовная, административная или гражданско-правовая ответственность, либо иных действий, создающих угрозу безопасности Российской Федерации или граждан Российской Федерации;

- имеют ограничения на въезд в Российскую Федерацию в связи с тем, что они подвергались административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или передавались Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии, либо в связи с принятием в отношении лица решения о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации (до истечения

¹ Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (ст. 16).

установленных сроков ограничения на въезд в Российскую Федерацию);

- использовали при подаче заявления подложные документы или сообщили заведомо ложные сведения;

- состоят на военной службе, на службе в органах безопасности или в правоохранительных органах иностранного государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

- имеют неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленных преступлений на территории Российской Федерации или за ее пределами, признаваемых таковыми в соответствии с федеральным законом;

- преследуются в уголовном порядке компетентными органами Российской Федерации или компетентными органами иностранных государств за преступления, признаваемые таковыми в соответствии с федеральным законом (до вынесения приговора суда или принятия решения по делу);

- осуждены и отбывают наказание в виде лишения свободы за действия, преследуемые в соответствии с федеральным законом (до истечения срока наказания).

Решение о приобретении или прекращении гражданства Российской Федерации подлежит отмене в случае, если будет установлено, что:

- решение принято на основании представленных заявителем подложных документов или заведомо ложных сведений, либо в случае отказа заявителя от принесения Присяги;

- при обращении с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации или о восстановлении в гражданстве Российской Федерации заявитель не имел намерения нести обязанности, установленные законодательством Российской Федерации для граждан Российской Федерации, а целью приобретения гражданства Российской Федерации являлось осуществление деятельности, представляющей угрозу основам конституционного строя Российской Федерации, решение о приобретении гражданства Российской Федерации также подлежит отмене на основании сообщения заявителем заведомо ложных сведений в отношении обязательства соблюдать Конституцию Российской Федерации и законодательство Российской Федерации.

При наличии информации об использовании заявителем подложных документов или заведомо ложных сведений при приобрете-

нии или прекращении им гражданства Российской Федерации подразделением по вопросам миграции территориального органа МВД России проводятся соответствующие проверочные мероприятия с целью выявления данных фактов.

В случае подтверждения данной информации подразделение по вопросам миграции обращается с исковым заявлением в судебную инстанцию общей юрисдикции об установлении факта использования заявителем подложных документов или заведомо ложных сведений при приобретении или прекращении им гражданства Российской Федерации.

Факт использования подложных документов или сообщения заведомо ложных сведений устанавливается исключительно в судебном порядке. При этом установленный вступившим в законную силу приговором суда факт совершения лицом хотя бы одного из преступлений (приготовления к преступлению или покушения на преступление), предусмотренных ст. 205, 205.1, ч. 2 ст. 205.2, статьями 205.3–205.5, 206, 208, ч. 4 ст. 211, ст. 281, 282.1–282.3 и 361 УК РФ, либо хотя бы одного из преступлений (приготовления к преступлению или покушения на преступление), предусмотренных ст. 277–279 и 360 УК РФ, если их совершение сопряжено с осуществлением террористической деятельности, приравнивается к установлению судом факта сообщения заведомо ложных сведений в отношении обязательства соблюдать Конституцию Российской Федерации и законодательство Российской Федерации.

При наличии судебного решения подразделение по вопросам миграции территориального органа МВД России организует обобщение материалов по делу и отменяет ранее принятое им решение о гражданстве или направляет необходимые документы в ГУВМ МВД России для последующего представления в Комиссию по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации в случае, если решение, подлежащее отмене, ранее было принято Президентом Российской Федерации. Аналогично действуют загранучреждения МИД России, которые подготовили или приняли решение по вопросам гражданства подлежащее отмене.

Решение по вопросам гражданства Российской Федерации в случае отмены считается недействительным со дня принятия такого решения. О принятом решении подразделение по вопросам миграции (загранучреждение) информирует лицо, в отношении которого отменено ранее принятое решение, принимает меры к изъятию докумен-

тов, выданных в соответствии с ранее принятым решением и оформлению документов, соответствующих его правовому статусу на территории Российской Федерации.

Вместе с тем, если документы, на основании которых в отношении лица было принято решение о приобретении им гражданства Российской Федерации, представлялись им одновременно (совместно) с документами для приобретения гражданства Российской Федерации его супругом (супругой) и (или) детьми либо если в отношении указанного лица, его супруга (супруги) и (или) детей было принято общее решение о приобретении ими гражданства Российской Федерации и впоследствии было установлено, что в отношении указанного лица такие решения принимались на основании представленных им подложных документов или заведомо ложных сведений, отмена соответствующего решения о приобретении гражданства Российской Федерации в части, касающейся указанного лица, не влечет за собой отмену решения о приобретении гражданства Российской Федерации в части, касающейся супруга (супруги) и (или) детей указанного лица.

Законодательство о гражданстве является едва ли не самым объемным и сложным в миграционном праве Российской Федерации. Обусловлено это в первую очередь необходимостью динамически реагировать на систематически обостряющиеся внешнеполитические процессы. Ведь вопросы гражданства – одна из наиболее чувствительных сфер взаимоотношения государства и личности. С одной стороны, государство должно заботиться о собственной национальной безопасности и безопасности своих граждан. Вместе с тем современные реалии таковы, что большинство развитых стран уже столкнулись с демографическими проблемами. И в этом смысле, увеличение населения за счет людей, твердо решивших связать свою судьбу с российским государством, является приоритетным наряду с увеличением рождаемости. Важное значение гражданства следует усматривать и в реализации общечеловеческих (гуманистических) ценностей, создающих условия для достойной человека жизни.

Очевидно, что на этом пути любое государство ожидает множество препятствий, порождаемых новыми внешнеполитическими факторами. Анализируя современное состояние института гражданства в Российской Федерации, следует отметить успешность в решении ряда таких проблем и коллизий.

Так, проблемные вопросы, сопряженные с невозможностью выхода из гражданства, в свое время побудили законодателей внести

дополнения в федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». И теперь при подаче заявления о выдаче вида на жительство гражданином Украины, признанным носителем русского языка, указанным гражданином должна быть представлена нотариально заверенная копия заявления об отказе от имеющегося у него гражданства Украины, направленного в полномочный орган данного государства. Так российское законодательство обошло сложившуюся коллизию.

Несколько сложнее обстоит дело с решением вопроса о порядке приема в российское гражданство граждан непризнанных государств. Для Российской Федерации это в первую очередь жители Республики Абхазия и Республики Южная Осетия. В целях сближения позиций по данным вопросам и придания этим позициям международно-правового характера Российская Федерация, официально признавшая независимость названных государств, уже заключила с ними соответствующие соглашения¹. В этих соглашениях, помимо прочего, задекларировано намерение Российской Федерации принять дополнительные меры, направленные на упрощение процедур приобретения гражданами Республики Абхазия гражданства Российской Федерации. Однако количество непризнанных стран в мире не сокращается, что свидетельствует о том, что в дальнейшем законодательного закрепления потребует универсальный механизм приема в гражданство подданных таких государств. На сегодняшний день наиболее приближенными к ситуации выглядят алгоритмы приема в гражданство Российской Федерации посредством применения уже существующих норм (при условии официального признания Россией государства прежнего гражданства заявителя) либо таких заявителей можно рассматривать как лиц без гражданства, т. е. не находящихся под защитой ни одного из официально признанных мировым сообществом государств.

Очевидно, что новые вызовы в миграционной сфере послужат катализатором законотворческой деятельности в сфере гражданства Российской Федерации и тем самым придадут этому институту новые черты.

¹ Договор между Российской Федерацией и Республикой Абхазия о союзничестве и стратегическом партнерстве от 24 ноября 2014 г.; Договор между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия о союзничестве и интеграции от 18 марта 2015 г.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Назовите сроки приема в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке.
2. Перечислите условия, препятствующие приобретению гражданства Российской Федерации.
3. Раскройте содержание функции определения наличия гражданства.
4. Назовите основания отказа в выходе из гражданства Российской Федерации.
5. Назовите основания приобретения гражданства Российской Федерации.
6. Назовите основания приема в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке.
7. Назовите основания прекращения гражданства Российской Федерации.
8. Назовите основания отказа в выходе из гражданства Российской Федерации.
9. Назовите полномочные органы, ведающие делами о гражданстве Российской Федерации.

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ
МВД РОССИИ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ВЫДАЧИ И ЗАМЕНЫ
ОСНОВНЫХ ДОКУМЕНТОВ, УДОСТОВЕРЯЮЩИХ ЛИЧНОСТЬ
ГРАЖДАНИНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Учебные вопросы:

4.1. Паспортно-регистрационная система: понятие и цели.

4.2. Основной документ, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации.

4.1. Паспортно-регистрационная система: понятие и цели

Паспортно-регистрационная система – совокупность правовых норм, определяющих порядок выдачи, замены паспортов и пользования ими, сдачи и изъятия их, регистрации и снятия граждан с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации в целях удостоверения личности гражданина и принадлежности его к российскому гражданству, обеспечения полноты учета населения и упорядочения его передвижения, обеспечения реализации конституционных прав граждан и выполнения ими своих обязанностей, а также обеспечения общественного порядка, государственной и общественной безопасности, борьбы с преступностью.

Целями паспортно-регистрационной системы являются:

- учет населения;
- упорядочение передвижения населения;
- обеспечение реализации конституционных прав и обязанностей граждан;
- обеспечение общественного порядка, государственной и общественной безопасности и борьбы с преступностью.

В обеспечение надлежащего функционирования паспортно-регистрационной системы ГУВМ МВД России организует и координирует деятельность по:

- выдаче и замене гражданам Российской Федерации основных документов, удостоверяющих их личность на территории Российской Федерации;
- регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации;

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

- осуществлению контроля за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

В прямой постановке, задачи по оформлению и выдаче документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации и осуществлению регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации возложены на подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России.

Нормативно-правовую основу деятельности подразделений по вопросам миграции по обеспечению паспортно-регистрационного учета составляют:

- федеральный закон от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния»;

- федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»;

- указ Президента Российской Федерации от 13 марта 1997 г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 1999 г. № 397 «Об утверждении перечня федеральных органов исполнительной власти (федеральных государственных органов), наделяемых полномочиями оформлять и выдавать паспорта военнослужащим и лицам гражданского персонала, проходящим военную службу или работающим в этих федеральных органах, а также о порядке и условиях оформления и выдачи ими паспортов»;

- приказ МВД России от 13 декабря 2019 г. № 940 «Вопросы Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации»;

- приказ МВД России от 16 ноября 2020 г. № 773 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних

дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации».

4.2. Основной документ, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации

В соответствии с указом Президента Российской Федерации от 13 марта 1997 г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации» паспорт гражданина Российской Федерации является основным документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. № 828 утверждено Положение о паспорте гражданина Российской Федерации, образец бланка и описание паспорта гражданина Российской Федерации. Согласно ему, паспорт обязаны иметь все граждане Российской Федерации, достигшие 14-летнего возраста и проживающие на территории Российской Федерации.

Срок действия паспорта гражданина устанавливается:

- от 14 лет — до достижения 20-летнего возраста;
- от 20 лет — до достижения 45-летнего возраста;
- от 45 лет — бессрочно.

Основанием для начала оформления и выдачи паспорта является подача гражданином заявления.

Заявление о выдаче (замене) паспорта подается гражданином при наличии следующих оснований:

- получение паспорта при достижении 14-летнего возраста;
- получения паспорта впервые;
- получение паспорта в связи с приобретением гражданства Российской Федерации;
- в связи с утратой (похищением) ранее выданного паспорта, в том числе паспорта гражданина СССР;
- при достижении 20-летнего возраста;
- при достижении 45-летнего возраста;
- при изменении гражданином в установленном порядке фамилии, имени, отчества, сведений о дате (число, месяц, год) и (или) месте рождения;

- при изменении пола;
- при непригодности паспорта для дальнейшего использования вследствие износа, повреждения или других причин (в том числе при отсутствии возможности проставления на страницах паспорта обязательных штампов или отметок; изменения сведений о детях, не достигших 14-летнего возраста, отметки о которых внесены в паспорта родителей);

- при обнаружении неточности или ошибочности произведенных в паспорте записей;

- при существенном изменении внешности;

- в связи с заменой паспорта гражданина СССР.

При наступлении перечисленных обстоятельств, служащих основанием для получения или замены паспорта, гражданин должен представить в территориальный орган МВД России документы и фотографии для его получения.

Законодательством определен перечень оснований для отказа в выдаче или замене паспорта, а именно:

- 1) отсутствие у лица гражданства Российской Федерации;

- 2) недостоверные сведения, указанные в заявлении о выдаче (замене) паспорта;

- 3) наличие у гражданина ранее выданного действительного паспорта;

- 4) отсутствие в Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах сведений об уплате государственной пошлины, в случае непредставления гражданином квитанции об уплате государственной пошлины.

В паспорт вносятся следующие сведения о личности гражданина:

- фамилия;

- имя;

- отчество;

- пол;

- дата рождения;

- место рождения.

В паспорте производятся следующие отметки:

- о регистрации гражданина по месту жительства и снятии его с регистрационного учета — соответствующими органами регистрационного учета либо уполномоченными должностными лицами многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг;

– об отношении к воинской обязанности граждан, достигших 18-летнего возраста, — соответствующими военными комиссариатами и территориальными органами МВД России;

– о регистрации и расторжении брака — соответствующими органами, осуществляющими государственную регистрацию актов гражданского состояния на территории Российской Федерации, и территориальными органами МВД России;

– о детях (гражданах Российской Федерации, не достигших 14-летнего возраста) — территориальными органами МВД России;

– о ранее выданных основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, — территориальными органами МВД России;

– о выдаче основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, — территориальными органами МВД России или другими уполномоченными органами.

Отметки в паспорте производятся с использованием специального принтера, а при его отсутствии путем проставления оттисков штампов черного цвета или использования черной пасты (чернил).

По желанию гражданина в паспорте также производятся отметки:

– о его группе крови и резус-факторе — соответствующими учреждениями здравоохранения;

– об идентификационном номере налогоплательщика — соответствующими налоговыми органами.

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

Вручение паспортов гражданам, достигшим 14-летнего возраста, а также в связи с приобретением гражданства Российской Федерации, как правило, производится в торжественной обстановке с исполнением Государственного гимна Российской Федерации.

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

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрены составы правонарушений, за совершение которых виновные привлекаются к административной ответственности:

- ст. 19.15 — проживание гражданина Российской Федерации без документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта);
- ст. 19.16 — умышленная порча документа, удостоверяющего личность (паспорта), либо утрата документа, удостоверяющего личность (паспорта), по небрежности;
- ст. 19.17 — незаконное изъятие документа, удостоверяющего личность (паспорта), или принятие документа, удостоверяющего личность (паспорта), в залог;
- ст. 19.18 — представление ложных сведений для получения документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), либо других документов, удостоверяющих личность или гражданство.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте определение паспорта гражданина Российской Федерации.
2. Перечислите сведения о личности гражданина, вносимые в паспорт гражданина Российской Федерации.
3. Назовите отметки, проставляемые в паспорте гражданина Российской Федерации;
4. Назовите сроки действия паспорта гражданина Российской Федерации.
5. Перечислите основания замены паспорта гражданина Российской Федерации.
6. Раскройте цель и задачи учетно-регистрационной деятельности ГУВМ МВД России подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России.
7. Перечислите правонарушения в сфере обеспечения правил оформления, выдачи и обмена основного документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации.

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ
МВД РОССИИ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ РЕГИСТРАЦИОННОГО
УЧЕТА ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО МЕСТУ
ПРЕБЫВАНИЯ И ПО МЕСТУ ЖИТЕЛЬСТВА В ПРЕДЕЛАХ
ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Учебные вопросы:

5.1. Правовые основы деятельности подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

5.2. Контроль за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства.

**5.1. Правовые основы деятельности подразделений по вопросам миграции
территориальных органов МВД России по регистрационному учету
граждан Российской Федерации по месту пребывания
и по месту жительства в пределах Российской Федерации**

Регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства устанавливается в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданами своих прав и свобод, а также исполнения ими обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом.

Граждане обязаны регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства и соблюдать Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

Важнейшими функциями подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России являются регистрация и снятие граждан с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства.

В соответствии с законом Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» принято постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в

пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» .

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

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

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

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

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

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

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

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

Регистрация граждан по месту пребывания в гостиницах, санаториях, домах отдыха, пансионатах, кемпингах, медицинских организациях, туристских базах и иных подобных учреждениях, учреждениях уголовно-исполнительной системы, исполняющих наказания в виде лишения свободы или принудительных работ осуществляется непосредственно при их прибытии администрацией данных учреждений. Для этого администрации таких учреждений (за исключением учреждений уголовно-исполнительной системы, исполняющих наказания в виде лишения свободы или принудительных работ) в течение суток непосредственно представляют в территориальные органы МВД России или направляют с использованием информационно-коммуникационных средств и средств связи информацию о регистрации граждан по месту пребывания. Вместе с тем, если прибывший гражданин зарегистрирован по месту жительства или по месту пребывания в этом же субъекте Российской Федерации и намеревается пробыть в организации или учреждении (за исключением учреждений уголовно-исполнительной системы, исполняющих наказания в виде лишения свободы или принудительных работ) не более 90 дней, то администрация такой организации вправе не регистрировать его по месту пребывания. Для отдельных субъектов установлены особые правила. Так, для Москвы и Московской области действует норма, согласно которой право организации, расположенной в одном из названных субъектов, не регистрировать гражданина по месту пребывания распространяется на случаи, когда прибывший гражданин зарегистрирован по месту жительства или по месту пребывания в одном из этих субъектов Российской Федерации. Аналогичное правило действует в отношении организаций и учреждений, расположенных в Санкт-Петербурге и Ленинградской области, что в целом отражает политику государства в регулировании отношений, возникающих из права граждан Российской Федерации на свободу передвижения, на территории города федерального значения Москва и Московской области, города федерального значения Санкт-Петербург и Ленинградской области.

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

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

- с собственниками жилых помещений;

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

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

Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 «О правилах регистрации и снятия граждан с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» утвержден перечень лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства:

К ним отнесены:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

При убытии гражданина из жилого помещения досрочно, этот гражданин либо лицо, предоставившее ему жилое помещение должен обратиться с заявлением о снятии его с регистрационного учета по месту пребывания с указанием даты убытия (если такая дата известна) либо направить заявление посредством Единого портала или почтовым отправлением в тот орган регистрационного учета, где была оформлена регистрация.

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

Местом жительства является жилой дом, квартира, комната, жилое помещение специализированного жилищного фонда либо иное

жилое помещение, в которых гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и в которых он зарегистрирован по месту жительства. Местом жительства гражданина, относящегося к коренному малочисленному народу Российской Федерации, ведущего кочевой и (или) полукочевой образ жизни и не имеющего места, где он постоянно или преимущественно проживает, в соответствии законом может быть признано одно из поселений, находящихся в муниципальном районе, в границах которого проходят маршруты кочевий данного гражданина .

В соответствии со ст. 6 закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» гражданин Российской Федерации, изменивший место жительства, обязан не позднее 7 дней со дня прибытия на новое место жительства обратиться к лицу, ответственному за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства, и представить:

- заявление о регистрации по месту жительства;
- документ, удостоверяющий личность гражданина;
- документ, являющийся в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации основанием для вселения в жилое помещение (договор социального найма, договор найма жилого помещения государственного или муниципального жилищного фонда, прошедшие государственную регистрацию договор или иной документ, выражающие содержание сделки с недвижимым имуществом, свидетельство о государственной регистрации права на жилое помещение либо иной документ могут не представляться если сведения, содержащиеся в таких документах, находятся в распоряжении государственных органов или органов местного самоуправления).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

е) изменения гражданином маршрутов кочевий, в результате которого такие маршруты стали проходить за границами муниципального района, по адресу местной администрации поселения которого он зарегистрирован по месту жительства, — на основании заявления гражданина в письменной форме с приложением документа, подтверждающего ведение кочевого и (или) полукочевого образа жизни;

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

з) выявления факта фиктивной регистрации гражданина по месту жительства в жилом помещении, в котором этот гражданин зарегистрирован, — на основании решения органа регистрационного учета в порядке, установленном Министерством внутренних дел Российской Федерации.

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

5.2. Контроль за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства

Согласно ст. 27 Конституции Российской Федерации и закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.

Учет населения осуществляется в целях охраны общественного порядка, государственной и общественной безопасности, борьбы с правонарушениями и преступностью, в частности, позволяет выявлять лиц, склонных к совершению правонарушений, а также скрывающихся от правоохранительных органов.

Поэтому необходим контроль за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрационного учета. Одним из основных назначений контроля является выявление нарушений правовых норм, регламентирующих регистрационный учет.

Согласно п. 2.2 Положению о Главном управлении по вопросам миграции МВД России, оно выполняет функции головного подразделения Министерства внутренних дел Российской Федерации в сфере обеспечения осуществления регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, контроля за соблюдением гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской

Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах территории Российской Федерации, правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах территории Российской Федерации.

В целях организации этой деятельности издан приказ МВД России от 24 апреля 2018 г. № 249 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации, его территориальными органами государственной функции по контролю за соблюдением гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации».

Нормативным актом определено, что предметом контроля является соблюдение гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов, Правил регистрации

Целью такого контроля является обеспечения выполнения обязательных требований к регистрации и снятию граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации:

- гражданами Российской Федерации, обязанными зарегистрироваться по месту пребывания или по месту жительства в пределах Российской Федерации;
- нанимателями (собственниками) жилых помещений, предоставляющими их для постоянного или временного проживания;
- лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов;
- администрациями гостиниц, санаториев, домов отдыха, пансионатов, кемпингов, туристских баз, медицинских организаций или других подобных учреждений, осуществляющих регистрацию граждан по месту пребывания.

Задачами контроля является выявление:

– граждан, проживающих по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации;

– нанимателей (собственников) жилых помещений, допустивших проживание гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства без регистрации;

– нанимателей (собственников) жилых помещений, нарушивших без уважительных причин установленные законодательством сроки уведомления органа регистрационного учета о проживании гражданина Российской Федерации без регистрации по месту пребывания или по месту жительства или представивших в органы регистрационного учета заведомо недостоверные сведения о регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства;

– лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов, в случае нарушения ими установленных законодательством сроков представления в органы регистрационного учета документов для регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства либо представление в орган регистрационного учета заведомо недостоверных документов для регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства;

– нанимателей (собственников) жилых помещений, зарегистрировавших гражданина Российской Федерации по месту пребывания либо по месту жительства без намерения предоставить ему это жилое помещение для постоянного или временного проживания;

– должностных лиц, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, допустивших иные нарушения Правил регистрации.

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

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

– проверять у граждан, должностных лиц, общественных объединений и организаций разрешения (лицензии) и иные документы на совершение определенных действий или на осуществление определенного вида деятельности, являющихся предметом контроля;

– запрашивать и получать на безвозмездной основе по мотивированному запросу от государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, должностных лиц и граждан сведе-

ния, справки, документы (их копии), иную необходимую информацию;

- требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий;

- составлять протоколы об административных правонарушениях, собирать доказательства, применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применять иные меры, предусмотренные законодательством об административных правонарушениях.

- использовать информационные системы, видео- и аудиотехнику, кино- и фотоаппаратуру, а также другие технические и специальные средства, не причиняющие вреда жизни и здоровью граждан, а также окружающей среде; использовать банки данных оперативно-справочной, криминалистической, экспертно-криминалистической, розыскной и иной информации о лицах, предметах и фактах; использовать банки данных других государственных органов и организаций, в том числе персональные данные граждан, если федеральным законом не установлено иное.

- вносить обязательные для исполнения представления об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности граждан и общественной безопасности, совершению преступлений и административных правонарушений;

- беспрепятственно по предъявлении служебного удостоверения посещать в связи с проверкой государственные и муниципальные органы, общественные объединения и организации, знакомиться с необходимыми документами и материалами;

- запрашивать и получать информацию и документы, необходимые в ходе проведения проверки и т.д.

Административным регламентом установлено, что при исполнении государственной функции контроля сотрудники обязаны:

- выявлять причины административных правонарушений в сфере регистрационного учета граждан Российской Федерации, а также условия, способствующие их совершению, принимать в пределах своих полномочий меры по их устранению;

- пресекать административные правонарушения и осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, отнесенных законодательством об административных правонарушениях к подведомственности полиции;

– изымать у граждан и должностных лиц документы, имеющие признаки подделки, с составлением протокола и вручением его копии указанным гражданам и должностным лицам;

– уведомлять о каждом случае обращения к нему в целях склонения к совершению коррупционного правонарушения;

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

– проводить проверку на основании распоряжения руководителя (начальника), заместителя руководителя (начальника) органа государственного контроля (надзора) о ее проведении в соответствии с ее назначением;

– предоставлять руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченному представителю, присутствующим при проведении проверки, информацию и документы, относящиеся к предмету проверки;

– знакомить руководителя, иное должностное лицо или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя с результатами проверки, с документами и (или) информацией, полученными в рамках межведомственного информационного взаимодействия;

– соблюдать сроки проведения проверки и т.д.

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

– обжаловать действия (бездействие) должностных лиц органов внутренних дел Российской Федерации, приведшие к нарушению их прав и свобод, в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, в органы прокуратуры Российской Федерации или в суд;

– на возмещение вреда, причиненного противоправными действиями или бездействием должностных лиц органов внутренних дел;

– не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников;

– давать показания на родном языке или на языке, которым владеет, а также пользоваться услугами переводчика;

– пользоваться иными процессуальными правами, предусмотренными законодательством Российской Федерации.

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

- соблюдать относящиеся к ним требования Правил регистрации;
- выполнять законные требования сотрудников, осуществляющих мероприятия по контролю;
- представлять по требованию сотрудников документы, удостоверяющие личность гражданина, а также подтверждающие основания их нахождения (проживания) в жилом помещении (помещении);
- не препятствовать законному посещению помещений и другим мероприятиям по контролю.

В ходе контроля устанавливаются факты надлежащего исполнения либо неисполнения законодательства Российской Федерации в сфере регистрационного учета. В отношении граждан Российской Федерации, нанимателей (собственников) жилых помещений, являющихся физическими лицами, лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов, такой контроль осуществляется в рамках выполнения обязанностей полиции, а также при предоставлении государственных услуг в сфере регистрационного учета граждан Российской Федерации. Контроль в отношении лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов, исполняющих такие обязанности от имени юридического лица, собственников жилых (нежилых) помещений, являющихся юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями организуется посредством выездных и документарных (плановых и внеплановых) проверок.

Проверкой является совокупность действий должностных лиц органов внутренних дел Российской Федерации, связанных с контролем за соблюдением гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, осуществлением необходимых исследований, экспертиз, оформлением результатов проверки и принятием мер по результатам проверки.

Проверки могут быть выездные и документарные.

Основаниями для принятия решения о проведении проверки являются:

1. Ежегодный план проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

2. Наличие одного из оснований для проведения внеплановой проверки .

В результате исполнения государственной функции контроля за соблюдением гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации обеспечивается:

- выполнение требований законодательства Российской Федерации в сфере регистрационного учета;

- выявление административных правонарушений и преступлений в сфере регистрационного учета;

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

- выявление и принятие мер по устранению причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений и преступлений в сфере регистрационного учета.

Кроме того, обязанность осуществлять контроль за соблюдением гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации возложена в общем виде на полицию в целом. Это закреплено в п. 33 ст. 12 федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

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

1) плановые комплексные профилактические операции по проверке соблюдения гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, проводимые сотрудниками подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России совместно с участковыми уполномоченными полиции, сотрудниками оперативных служб, представителями жилищных органов и общественности;

2) целевые проверки соблюдения гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации в конкретном микрорайоне или жилом массиве, на отдельных объектах, предприятиях, в организациях и др.

3) выход в конкретный адрес сотрудников подразделений по вопросам миграции совместно с сотрудниками оперативных служб, участковым уполномоченным полиции при поступлении информации из подразделения по вопросам миграции территориального органа МВД России о том, что представлены документы на регистрацию по месту пребывания или месту жительства на лицо, которое объявлено в розыск, и на которое выставлен сторожевой листок.

Важная роль в этом виде контроля принадлежит участковым уполномоченным полиции. Приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности» не регламентирует полномочия участкового уполномоченного полиции в сфере миграции. Вместе с тем его близость к

населению не может не использоваться в качестве правоохранительного ресурса оказания содействия иным подразделениям (по вопросам миграции) территориальных органов МВД России. Так, в ходе повседневной деятельности участковый уполномоченный вполне способен справиться с задачами:

- поддержания в установленном законом порядке доверительных отношений с гражданами и ведения разъяснительной работы среди населения, в том числе, по соблюдению правил регистрационного учета граждан Российской Федерации;

- выявления при проверке гостиниц, общежитий, юридических лиц нарушений правил регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, подготовки и направления представлений об устранении нарушений.

Осуществляя профилактический обход и проверяя соблюдение правил паспортной системы, регистрационного учета граждан Российской Федерации, участковые уполномоченные могут, с разрешения граждан, входить в занимаемые ими жилые помещения и осуществлять проверку документов, удостоверяющих личность.

При выявлении фактов свидетельствующих о том, что граждане проживают без регистрации по месту жительства или месту пребывания, без документов, удостоверяющих их личность либо с нарушением иных правил, установленных законодательством Российской Федерации, участковый уполномоченный на основании КоАП РФ вправе:

- доставить в орган внутренних дел нарушителя для составления протокола при невозможности составления его на месте выявления административного правонарушения;

- составить протокол об административном правонарушении;

- вынести постановление о назначении административного наказания по ст. 19.15 (проживание гражданина Российской Федерации без документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), 19.15.1 (проживание гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации), 19.15.2 (нарушение правил регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении).

Таким образом, несмотря на главенствующую роль подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России в

осуществлении контроля за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства, значительный объем работы в данном направлении осуществляется участковыми уполномоченными полиции. Именно они являются первичным звеном системы предупреждения и пресечения нарушений правил регистрации по месту жительства и по месту пребывания граждан Российской Федерации.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Перечислите полномочия подразделения по вопросам миграции территориального органа МВД России в сфере регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства.
2. Дайте определение места жительства.
3. Перечислите категории помещений, которые законодательством могут быть отнесены к месту жительства гражданина.
4. Дайте определение регистрации гражданина Российской Федерации по месту жительства.
5. Назовите сроки постановки граждан Российской Федерации на регистрационный учет по месту жительства.
6. Перечислите основные документы, удостоверяющие личность гражданина Российской Федерации, на основании которых осуществляется регистрация граждан по месту жительства.
7. Назовите основания снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту жительства.
8. Дайте определение места пребывания.
9. Перечислите категории помещений, которые законодательством могут быть отнесены к месту пребывания.
10. Дайте определение регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания.

Глава 6

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ МВД РОССИИ ПО ОФОРМЛЕНИЮ И ВЫДАЧЕ ПАСПОРТОВ ГРАЖДАНИНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, УДОСТОВЕРЯЮЩИХ ЛИЧНОСТЬ ГРАЖДАНИНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЗА ПРЕДЕЛАМИ ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебные вопросы:

6.1. Правовые основы выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию граждан Российской Федерации.

6.2. Порядок выезда гражданина Российской Федерации из Российской Федерации. Основания для временного ограничения права граждан Российской Федерации на выезд из Российской Федерации.

6.1. Правовые основы выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию граждан Российской Федерации

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому право свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Российским гражданам, кроме того, гарантируется право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию.

Правовую основу выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию граждан Российской Федерации составляют Конституция Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации, федеральные законы, а также подзаконные нормативные правовые акты. Основными из них являются:

- закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-І «О Государственной границе Российской Федерации»;

- закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-І «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»;

- федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»;

- федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»;

- указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 1996 г. № 1752 «Об основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации»;

- указ Президента Российской Федерации от 19 октября 2005 г. № 1222 «Об основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронные носители информации»;
- указ Президента Российской Федерации от 13 апреля 2011 г. № 444 «О дополнительных мерах по обеспечению прав и защиты интересов несовершеннолетних граждан Российской Федерации»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 14 марта 1997 г. № 298 «Об утверждении образцов и описания бланков основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 19 декабря 1997 г. № 1598 «О порядке оформления разрешений на выезд из Российской Федерации военнослужащих Вооруженных сил Российской Федерации, а также федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 1999 г. № 397 «Об утверждении перечня федеральных органов исполнительной власти (федеральных государственных органов), наделяемых полномочиями оформлять и выдавать паспорта военнослужащим и лицам гражданского персонала, проходящим военную службу или работающим в этих федеральных органах, а также о порядке и условиях оформления и выдачи ими паспортов»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2005 г. № 687 «Об утверждении образцов и описания бланков паспорта гражданина Российской Федерации, дипломатического паспорта гражданина Российской Федерации и служебного паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронные носители информации»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 4 марта 2010 г. № 125 «О перечне персональных данных, записываемых на электронные носители информации, содержащиеся в основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, по которым граждане Российской Федерации осуществляют выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2011 г. № 797 «О взаимодействии между многофункциона-

нальными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 8 июля 2014 г. № 631 «Об общефедеральном учете выданных паспортов граждан Российской Федерации, удостоверяющих личность граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, в том числе содержащих электронный носитель информации» (вместе с «Правилами ведения общефедерального учета выданных паспортов граждан Российской Федерации, удостоверяющих личность граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, в том числе содержащих электронный носитель информации»).

Организационно-правовые основы деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации в обозначенной сфере регулируются ведомственными актами:

– приказом МВД России от 31 марта 2021 г. № 186 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации»;

– приказом МВД России от 31 декабря 2019 г. № 996 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронный носитель информации».

Реализация права гражданина Российской Федерации на свободный выезд за пределы территории государства гражданства сопряжена с рядом условий. Одним из которых является наличие паспорта, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации.

В целях обеспечения оформления и выдачи названного документа российским гражданам законодателем определен круг полномочных органов и распределены функции между:

- Министерством внутренних дел Российской Федерации и территориальными органами МВД России (в лице подразделений по вопросам миграции);

- Министерством иностранных дел Российской Федерации (в лице Консульского департамента), территориальным органом — Представительством Министерства иностранных дел Российской Федерации в г. Калининграде, дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Российской Федерации, находящимися за пределами Российской Федерации.

Для каждого органа законодательство определяет объем полномочий и общий порядок деятельности в сфере оформления и выдачи документов для выезда с территории Российской Федерации и въезда на территорию Российской Федерации граждан Российской Федерации¹.

Так, в целях обеспечения установленного порядка оформления и выдачи заграничных паспортов, подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России на региональном уровне осуществляют следующие полномочия:

- оформление и выдача паспортов гражданам Российской Федерации для выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию;

- учет выданных, утраченных, похищенных и признанных недействительными паспортов гражданина Российской Федерации².

Организация и координация этой деятельности возложена на ГУВМ МВД России³.

6.2. Порядок выезда гражданина Российской Федерации из Российской Федерации. Основания для временного ограничения права граждан Российской Федерации на выезд из Российской Федерации

Общий порядок выезда гражданина Российской Федерации из Российской Федерации предполагает оформление соответствующего документа, удостоверяющего личность за пределами территории Российской Федерации и получение визы (при необходимости). Вопросы

¹ Далее по тексту – заграничный паспорт.

² Приказ МВД России от 27.04.2016 № 214 «Об утверждении Типового положения о подразделении по вопросам миграции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне».

³ Приказ МВД России от 13.12.2019 № 940 «Вопросы Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации».

получения визы иностранного государства определяются его национальным правом и выходят за рамки юрисдикции органов исполнительной власти Российской Федерации.

Рассмотрим законодательно установленные специальные правила выезда из России граждан Российской Федерации.

Правовая система Российской Федерации, включая Конституцию Российской Федерации, не допускает установления запретов на свободный выезд из России ее граждан. Вместе с тем в случаях, когда это необходимо для обеспечения национальной безопасности государства или выполнения (соблюдения) требований закона, допускается ограничение прав граждан на основании и в случаях, предусмотренных федеральными конституционными или федеральными законами.

Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» содержит ряд ограничений на выезд, а также дополнительных требований, установленных для определенного круга лиц.

Так, право гражданина Российской Федерации на выезд из Российской Федерации может быть временно ограничено в случаях, если он:

1) при допуске к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям, отнесенным к государственной тайне в соответствии с законом Российской Федерации о государственной тайне, заключил трудовой договор (контракт), предполагающий временное ограничение права на выезд из Российской Федерации, при условии, что срок ограничения не может превышать пять лет со дня последнего ознакомления лица со сведениями особой важности или совершенно секретными сведениями, — до истечения срока ограничения, установленного трудовым договором (контрактом) или в соответствии с федеральным законом.

В случае, если имеется заключение Межведомственной комиссии по защите государственной тайны о том, что сведения особой важности или совершенно секретные сведения, в которых гражданин был осведомлен на день подачи заявления о выезде из Российской Федерации, сохраняют соответствующую степень секретности, то указанный в трудовом договоре (контракте) срок ограничения права на выезд из Российской Федерации может быть продлен Межведомственной комиссией, образуемой в порядке, установленном для создания межведомственных координационных и совещательных органов, образуемых федеральными органами исполнительной власти.

При этом срок ограничения права на выезд не может превышать в общей сложности десять лет, включая срок ограничения, установленный трудовым договором (контрактом), со дня последнего ознакомления лица со сведениями особой важности или совершенно секретными сведениями;

2) в соответствии с законодательством Российской Федерации призван на военную службу или направлен на альтернативную гражданскую службу, — до окончания военной службы или альтернативной гражданской службы;

3) в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации является подозреваемым либо привлечен в качестве обвиняемого, — до вынесения решения по делу или вступления в законную силу приговора суда;

4) осужден за совершение преступления, — до отбытия (исполнения) наказания или до освобождения от наказания;

5) уклоняется от исполнения обязательств, наложенных на него судом, — до исполнения обязательств либо до достижения согласия сторонами;

6) сообщил о себе заведомо ложные сведения при оформлении документов для выезда из Российской Федерации, — до решения вопроса в срок не более одного месяца органом, оформляющим такие документы;

7) проходит государственную службу (работает) в органах федеральной службы безопасности, — до окончания срока соответствующего контракта (трудового договора);

8) признан несостоятельным (банкротом), — до вынесения арбитражным судом определения о завершении или прекращении производства по делу о несостоятельности (банкротстве), в том числе в результате утверждения арбитражным судом мирового соглашения¹.

Кроме того, ограничивается право на выезд из Российской Федерации несовершеннолетнего гражданина России при наличии заявления родителя или иного законного представителя о несогласии на выезд ребенка. Подобные ситуации разрешаются в судебном порядке.

Во всех случаях временного ограничения права на выезд из Российской Федерации гражданину выдается уведомление. В уведомлении указываются основание и срок вводимого ограничения, дата и регистрационный номер принятого решения об ограничении, а

¹ Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (ст. 15).

также полное наименование и юридический адрес организации, которая приняла на себя ответственность за ограничение права данного гражданина на выезд из Российской Федерации, т. е. выявила законодательно установленное основание для ограничения.

Если решение об ограничении права на выезд из Российской Федерации гражданина выносится по причине его осведомленности о сведениях особой важности или совершенно секретных сведениях, отнесенных к государственной тайне либо по причине его допуска к таким сведениям, то гражданин имеет право обжаловать такое решение. Жалоба подается в Межведомственную комиссию, которая обязана рассмотреть ее и дать ответ не позднее, чем в трехмесячный срок. Отказ гражданину Российской Федерации в праве на выезд из Российской Федерации может быть также обжалован в суд.

В случае если выезд гражданина из Российской Федерации ограничен по причине допуска его к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям, отнесенным к государственной тайне либо призыва на военную службу (направления на альтернативную гражданскую службу), его паспорт подлежит передаче на хранение до истечения срока временного ограничения в государственный орган, осуществивший выдачу паспорта. Если выезд из Российской Федерации гражданина Российской Федерации ограничен по основаниям, связанным с привлечением его к ответственности или неисполнением им обязательств, его паспорт изымается уполномоченными органами и направляется в государственный орган, осуществивший выдачу паспорта. Изъятие может быть осуществлено судом, следственными органами Следственного комитета Российской Федерации, территориальными органами МВД России, пограничными органами Федеральной службы безопасности и таможенными органами, а также дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Российской Федерации.

Для некоторых категорий граждан законодательством устанавливаются дополнительные условия выезда за пределы Российской Федерации. К таковым относятся военнослужащие, несовершеннолетние и недееспособные граждане.

Так, военнослужащие Вооруженных сил Российской Федерации и иных федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба выезжают из Российской Федерации при наличии разрешения командования, оформленного в порядке,

установленном Правительством Российской Федерации¹. Разрешение оформляется в виде справки установленного образца и выдается воинскими частями, организациями и учреждениями Вооруженных сил Российской Федерации, а также федеральных органов исполнительной власти и федеральных государственных органов, в которых гражданин проходит военную службу. Выезд военнослужащих из Российской Федерации согласовывается с органами ФСБ России. Законом не предусмотрено согласование на выезд только для военнослужащих Службы внешней разведки Российской Федерации, Федеральной службы охраны Российской Федерации, органов военной прокуратуры и военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации. Как было сказано выше не оформляется разрешение на выезд и на лиц, проходящих военную службу по призыву, поскольку для них устанавливается временное ограничение на выезд из России.

Процедура выезда с территории Российской Федерации несовершеннолетних граждан во многом определяется категорией сопровождающего лица. Как правило, несовершеннолетний гражданин выезжает из Российской Федерации, совместно хотя бы с одним из родителей, усыновителей, опекунов или попечителей. В этом случае дополнительных требований к его выезду законодательством не предъявляется.

В случае выезда несовершеннолетнего гражданина Российской Федерации с территории государства без сопровождения уполномоченных законом Российской Федерации на представление его интересов лиц, при себе кроме паспорта он должен иметь нотариально оформленное согласие этих лиц на выезд несовершеннолетнего гражданина Российской Федерации. В согласии указывается конкретный срок выезда и государство (государства), которое (которые) он намерен посетить, включая те, через территорию которых он будет следовать транзитом.

В случае если один из родителей, усыновителей, опекунов или попечителей выразит несогласие на выезд из Российской Федерации несовершеннолетнего гражданина Российской Федерации, вопрос о

¹ Постановление Правительства РФ от 19.12.1997 № 1598 «О порядке оформления разрешений на выезд из Российской Федерации военнослужащих Вооруженных сил Российской Федерации, а также федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба».

возможности его выезда из Российской Федерации разрешается в судебном порядке.

Особый порядок предусмотрен в отношении выезда из Российской Федерации для отдыха и (или) оздоровления группы несовершеннолетних граждан Российской Федерации, оставшихся без попечения родителей и находящихся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Организация такого выезда осуществляется юридическим лицом, требования к которому устанавливаются Правительством Российской Федерации. В учредительных документах такого юридического лица обязательно должно быть закреплено право осуществлять деятельность по организации отдыха и (или) оздоровления детей, а также получены документы на право осуществления этого вида деятельности. До организации отдыха несовершеннолетних граждан Российской Федерации, оставшихся без попечения родителей и находящихся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, юридическое лицо должно иметь опыт подобной работы с несовершеннолетними за пределами Российской Федерации не менее трех лет. Юридическое лицо, удовлетворяющее перечисленным требованиям, заключает соответствующий договор. Обязательные существенные условия такого договора установлены Правительством Российской Федерации¹.

На основании договора об организации отдыха и (или) оздоровления несовершеннолетних граждан Российской Федерации, оставшихся без попечения родителей, заключенного между юридическим лицом, органом опеки и попечительства и организацией для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, органами опеки и попечительства оформляются и выдаются разрешения на выезд из Российской Федерации на каждого такого несовершеннолетнего гражданина Российской Федерации.

Органы опеки и попечительства ведут учет несовершеннолетних граждан Российской Федерации, выехавших из Российской Федерации для отдыха и (или) оздоровления, а также осуществляют контроль за их своевременным возвращением в Российскую Федерацию.

¹ Постановление Правительства РФ от 06.04.2011 № 249 «Об организации выезда из Российской Федерации для отдыха и (или) оздоровления несовершеннолетних граждан Российской Федерации, оставшихся без попечения родителей и находящихся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

В соответствии с законодательством Российской Федерации, ответственность за жизнь и здоровье несовершеннолетних граждан Российской Федерации, выезжающих из Российской Федерации, защита их прав и законных интересов за пределами территории Российской Федерации возлагаются на родителей, усыновителей, опекунов или попечителей. В случае организованного выезда группы несовершеннолетних граждан без сопровождения родителей, усыновителей, опекунов или попечителей обязанности законных представителей несовершеннолетних возлагаются на руководителей выезжающих групп.

Недееспособные граждане выезжают из Российской Федерации в сопровождении совершеннолетнего лица, способного обеспечить их безопасность и безопасность окружающих людей.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Перечислите документы, удостоверяющие личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации.
2. Назовите органы и должностных лиц, уполномоченных выдавать документы, удостоверяющие личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации.
3. Перечислите полномочия ГУВМ МВД России по обеспечению установленного порядка выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию граждан Российской Федерации.
4. Перечислите основания для ограничения права на выезд из Российской Федерации граждан Российской Федерации.
5. Назовите основные правила выезда за пределы территории Российской Федерации несовершеннолетних граждан Российской Федерации.
6. Перечислите документы, необходимые для оформления документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации.
7. Перечислите категории лиц, которым в соответствии с законодательством оформляется дипломатический паспорт.
8. Перечислите категории лиц, которым в соответствии с законодательством оформляется служебный паспорт.

Глава 7

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ МВД РОССИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПОРЯДКА ВЪЕЗДА В РОССИЙСКУЮ ФЕДЕРАЦИЮ И ВЫЕЗДА ИЗ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА

Учебные вопросы:

7.1. Правовые основы деятельности подразделений по вопросам миграции МВД России по обеспечению порядка въезда на территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

7.2. Порядок въезда в Россию иностранных граждан и лиц без гражданства.

7.1. Правовые основы деятельности подразделений по вопросам миграции МВД России по обеспечению порядка въезда на территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства

Важным элементом укрепления основ конституционного строя Российской Федерации является принятие Конституции, федеральных законов и иных нормативных правовых актов. Существенным развитием правового поля России можно считать принятие федеральных законов: от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» вступившего в силу с 1 июля 2002 г. и от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», вступившего в силу с 1 ноября 2002 г.

В контексте названных правовых актов, обеспечение надлежащего порядка въезда иностранных граждан и лиц без гражданства на территорию Российской Федерации следует рассматривать в качестве одного из важнейших направлений деятельности ГУВМ МВД России. Это связано в первую очередь с необходимостью обеспечения режима национальной и общественной безопасности Российской Федерации.

В этой связи деятельность по обеспечению порядка въезда на территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, является строго регламентированным производством, основанным на нормах права, обладающих определенной спецификой.

Правовой основой деятельности уполномоченных в сфере реализации законодательства о порядке въезда на территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства является Конституция Российской Федерации, а также:

- закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-I «О Государственной границе Российской Федерации».

- федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

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

- постановление Правительства Российской Федерации от 9 июня 2003 г. № 335 «Об утверждении Положения об установлении формы визы, порядка и условий ее оформления и выдачи, продления срока ее действия, восстановления ее в случае утраты, а также порядка аннулирования визы».

- приказ МИД России от 17 июля 2012 г. № 12077 «Об утверждении Положения о порядке оформления Министерством иностранных дел Российской Федерации приглашений на въезд в Российскую Федерацию иностранным гражданам и лицам без гражданства, а также принятия решений о выдаче виз иностранным гражданам и лицам без гражданства».

- приказ ФСБ России от 8 ноября 2012 г. № 563 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по продлению срока действия виз иностранным гражданам и лицам без гражданства в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации».

- приказ МВД России от 4 декабря 2019 г. № 907 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению, выдаче, продлению срока действия и восстановлению виз иностранным гражданам и лицам без гражданства».

- приказ МВД России от 29 сентября 2020 г. № 677 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче приглашений на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства».

Законодательством очерчен круг полномочных органов, ведающих порядком въезда на территорию Российской Федерации и выезда с территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства. К ним относятся:

- Министерство внутренних дел Российской Федерации в лице Главного управления по вопросам миграции и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России;

- Министерство иностранных дел Российской Федерации, дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, находящиеся за пределами Российской Федерации;

- Федеральная служба безопасности Российской Федерации.

Для каждого органа законодательство определяет объем полномочий и общий порядок деятельности в сфере обеспечения порядка въезда на территорию Российской Федерации и выезда с территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

Так, к функциям ГУВМ МВД России в указанной сфере относится¹:

1) организация и координация деятельности территориальных органов МВД России:

- по выдаче отдельным категориям иностранных граждан и лиц без гражданства, находящимся на территории Российской Федерации, виз на въезд в Российскую Федерацию, их продлению, аннулированию и восстановлению;

- оформлению и выдаче приглашений отдельным категориям иностранных граждан и лиц без гражданства на въезд в Российскую Федерацию, а также ведению учета юридических лиц, ходатайствующих об их оформлении;

- подготовке, утверждению и исполнению в соответствии с законодательством Российской Федерации решения о депортации иностранных граждан и лиц без гражданства, а также об установлении запрета на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства;

- оформлению материалов, подтверждающих обстоятельства, являющиеся основанием для принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранных граждан или лиц без гражданства в Российской Федерации;

- осуществлению государственной дактилоскопической регистрации;

- осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением правил пребывания, проживания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, а

¹ Приказ МВД России от 13 декабря 2019 г. № 940 «Вопросы Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации».

также правил осуществления ими трудовой деятельности в Российской Федерации;

2) организация профилактики и пресечения преступлений и административных правонарушений в соответствии с компетенцией Главного управления;

3) реализация мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции, организация иммиграционного контроля в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе совместно с контрольно-надзорными и правоохранительными органами и др.

В свою очередь подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России¹:

1) осуществляют федеральный государственный надзор (контроля):

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

- соблюдением иммиграционных правил иностранными гражданами и лицами без гражданства;

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

2) осуществляют в соответствии с законодательством Российской Федерации:

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

- оформление и выдачу приглашений иностранным гражданам и лицам без гражданства на въезд в Российскую Федерацию, а также ведение учета оформляющих приглашения юридических лиц;

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

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

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

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

В указанной сфере ГУВМ МВД России и подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России осуществляют работу с двумя категориями лиц:

- иностранный гражданин — физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства¹;

- лицо без гражданства — физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства².

7.2. Порядок въезда в Россию иностранных граждан и лиц без гражданства

Порядок въезда иностранных граждан и лиц без гражданства в Российскую Федерацию и их документирования определен федеральными законами от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и конкретизирован постановлениями Правительства Российской Федерации.

Так, законодательством Российской Федерации установлено, что для въезда в Российскую Федерацию и выезда с территории Российской Федерации иностранные граждане должны иметь, кроме документов, удостоверяющих личность³ разрешительные документы. К таковым относятся:

1. Виза (для иностранных граждан и лиц без гражданства, въезжающих в Российскую Федерацию в общем порядке);

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

² Там же.

³ Закон также содержит требования действительности документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина и признания его Российской Федерацией в этом качестве.

2. Вид на жительство (для иностранных граждан и лиц без гражданства, получивших статус лица, постоянно проживающего на территории Российской Федерации).

Законом дополнительно установлен перечень документов, по которым может быть осуществлен въезд в Российскую Федерацию или выезд иностранного гражданина или лица без гражданства с территории Российской Федерации в особых случаях:

1. Решение полномочного органа об административном выдворении или депортации иностранного гражданина или лица без гражданства (в случае принятия такого решения).

2. Решение Генеральной прокуратуры Российской Федерации о выдаче иностранного гражданина или лица без гражданства иностранному государству (в случае принятия такого решения и отсутствия у лица действительного документа, удостоверяющего его личность и признаваемого Российской Федерацией в этом качестве).

3. Письменное уведомление компетентного органа иностранного государства об удовлетворении запроса о выдаче иностранного гражданина или лица без гражданства для уголовного преследования или исполнения приговора на территории Российской Федерации (в случае удовлетворения такого запроса и отсутствия у лица действительного документа, удостоверяющего его личность и признаваемого Российской Федерацией в этом качестве).

Рассмотрим подробнее общий порядок оформления документа (визы) для въезда иностранного гражданина или лица без гражданства на территорию Российской Федерации.

Виза — выданное уполномоченным государственным органом разрешение на въезд в Российскую Федерацию и пребывание в Российской Федерации или транзитный проезд через территорию Российской Федерации по действительному документу, удостоверяющему личность иностранного гражданина или лица без гражданства и признаваемому Российской Федерацией в этом качестве¹.

Виза содержит следующие сведения: фамилию и имя иностранного гражданина или лица без гражданства (написанные буквами русского и латинского алфавитов), их дату рождения, пол, гражданство (подданство), номер документа, удостоверяющего их личность и признаваемого Российской Федерацией в этом качестве, их фотографическое изображение (за исключением визы, выданной МВД России

¹ Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (ст. 25.1).

или его территориальным органом), дату выдачи визы, разрешенный срок их пребывания в Российской Федерации, номер приглашения на въезд в Российскую Федерацию либо соответствующего решения государственного органа, срок действия данной визы, цель поездки, сведения о приглашающей стороне, кратность данной визы.

Визы, выдаваемые на территории Российской Федерации, классифицируются по следующим основаниям:

1. В зависимости от цели въезда¹.
2. В зависимости от кратности въездов².

Федеральным законом от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» определено, что в зависимости от цели въезда иностранного гражданина в Российскую Федерацию и цели его пребывания ему может быть выдана виза:

1. Дипломатическая виза — виза, выдаваемая на основании решения Министерства иностранных дел Российской Федерации о выдаче иностранному гражданину визы, направленного в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации, при наличии соответствующего обращения (вербальной ноты) министерства иностранных дел, дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства либо представительства международной организации в Российской Федерации, представленного в уполномоченный государственный орган³.

Дипломатическая виза выдается⁴:

- главам иностранных государств, главам правительств иностранных государств, членам иностранных официальных делегаций, членам семей указанных лиц, следующим с ними, и сопровождающим их лицам (на срок до одного года);
- дипломатическим агентам дипломатических представительств и консульским должностным лицам консульских учреждений, сотрудникам представительств международных организаций в Российской Федерации, в отношении которых Российской Федерацией при-

¹ Там же.

² Там же. Ст. 25.2.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 09.06.2003 № 335 «Об утверждении Положения об установлении формы визы, порядка и условий ее оформления и выдачи, продления срока ее действия, восстановления ее в случае утраты, а также порядка аннулирования визы» (п. 19).

⁴ Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ст. 25.4).

знается дипломатический статус, членам семей указанных лиц (на срок до одного года);

- иностранным дипломатическим и консульским курьерам (на срок командировки);

- должностным лицам иностранных государств, в отношении которых Российской Федерацией признается статус должностного лица, имеющего право на получение дипломатической визы, и которые следуют с рабочим визитом в дипломатические представительства или консульские учреждения иностранных государств в Российской Федерации либо в международные организации или их представительства в Российской Федерации (на срок до одного года).

Дипломатическая виза также может быть оформлена иностранному гражданину, не имеющему дипломатического паспорта, но за которым Российской Федерацией признается дипломатический статус¹. Примечательно то, что если в отношении иностранного гражданина, имеющего дипломатический паспорт, Российская Федерация не признает дипломатический статус, то ему оформляется обыкновенная виза.

2. Служебная виза — виза, выдаваемая на основании решения Министерства иностранных дел Российской Федерации о выдаче иностранному гражданину визы, направленного в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации, при наличии соответствующего обращения (вербальной ноты) министерства иностранных дел, дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства либо представительства международной организации в Российской Федерации, представленного в уполномоченный государственный орган².

Служебная виза выдается:

- членам официальных иностранных делегаций, членам семей указанных лиц, следующим с ними, и сопровождающим их лицам (на срок до одного года);

- работникам административно-технического и обслуживающего персонала дипломатических представительств, консульским служащим и работникам обслуживающего персонала консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, предста-

¹ Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (ст. 25.4).

² Постановление Правительства Российской Федерации от 09.06.2003 № 335 (п. 23).

вительств международных организаций в Российской Федерации и членам семей указанных лиц (на срок до одного года);

- военнослужащим вооруженных сил иностранных государств и членам семей указанных лиц (на срок до одного года). Военнослужащим вооруженных сил иностранных государств, въезжающим в Российскую Федерацию в целях реализации международных договоров Российской Федерации и решений органов государственной власти Российской Федерации в области военно-технического сотрудничества, и членам семей указанных лиц срок пребывания в Российской Федерации может быть продлен путем выдачи многократной визы (на срок действия внешнеторгового контракта, зарегистрированного в установленном порядке, но не более чем на пять лет);

- должностным лицам иностранных государств, в отношении которых Российской Федерацией признается статус должностного лица, имеющего право на получение служебной визы, и которые следуют с рабочим визитом в дипломатические представительства или консульские учреждения иностранных государств в Российской Федерации либо в международные организации или их представительства в Российской Федерации (на срок до одного года).

По аналогии с дипломатической визой, служебная виза также может быть выдана иностранному гражданину, не имеющему служебного паспорта, но за которым Российской Федерацией признается официальный статус¹.

3. Транзитная виза — виза, выдаваемая на срок до десяти дней иностранному гражданину в целях транзитного проезда через территорию Российской Федерации. Транзитная виза иностранному гражданину не требуется в случае транзитного проезда этого иностранного гражданина через территорию Российской Федерации в безостановочном режиме на участках транспортных магистралей, в соответствии с перечнем и в порядке, которые установлены Правительством Российской Федерации. Виза с правом на остановку на территории Российской Федерации может быть выдана иностранным гражданам или лицам без гражданства по представлении ими мотивированной просьбы и документов, подтверждающих необходимость остановки².

4. Виза временно проживающего лица — виза, выдаваемая иностранному гражданину или лицу без гражданства территориальным органом МВД России при выдаче этому иностранному гражданину

¹ Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ст. 25.5).

² Там же (ст. 25.7).

или лицу без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации на срок действия указанного разрешения¹. Таким образом, виза временно проживающего лица оформляется без дополнительного обращения с анкетой в подразделение по вопросам миграции и без проведения проверочных мероприятий.

5. Обыкновенная виза — в зависимости от цели въезда иностранного гражданина или лица без гражданства в Российскую Федерацию и цели его пребывания в Российской Федерации обыкновенная виза бывает²:

- частная — виза, выдаваемая на срок до трех месяцев либо на основе принципа взаимности на срок до одного года иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию с гостевым визитом, на основании приглашения на въезд в Российскую Федерацию, оформленного по ходатайству гражданина Российской Федерации, или иностранного гражданина, получившего вид на жительство в Российской Федерации, или юридического лица. Основанием для выдачи обыкновенной частной визы является решение руководителя дипломатического представительства или консульского учреждения Российской Федерации, либо решение федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами иностранных дел;

- деловая — виза, выдаваемая на срок до одного года либо на основе принципа взаимности на срок до пяти лет иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию в целях осуществления деловых поездок (с правом осуществления преподавательской деятельности);³ на срок до пяти лет иностранному гражданину, являющемуся представителем либо работником крупной иностранной компании, осуществляющей инвестиции на территории Российской Федерации, или компании, участвующей в реализации проектов создания инновационного центра «Сколково» либо международного финансового центра в Российской Федерации⁴; на срок до тридцати суток иностранному гражданину, сведения о котором как о высококвалифицированном специалисте размещены на официальном сайте МВД России (для проведения переговоров с работодателем или заказчиком работ (услуг) и заключения трудового договора или граж-

¹Там же (ст. 25.8).

²Там же (ст. 25.6).

³Федеральные законы от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ст. 25.6) и от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ст. 13, п. 4, подп. 8.1).

⁴Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ст. 25, ч. 1 п. 8).

данско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг)) либо иностранному гражданину, осуществляющему гастрольную деятельность (организацию и проведение на основании гражданско-правовых договоров на возмездной основе мероприятий, в ходе которых он осуществляет публичное исполнение произведений литературы, искусства или народного творчества)¹;

- туристическая (в том числе групповая) — виза, выдаваемая на срок до одного месяца либо на основе принципа взаимности на срок до шести месяцев иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию в качестве туриста, при наличии у него подтверждения о приеме организацией, сведения о которой содержатся в едином федеральном реестре туроператоров. Групповая виза выдается на срок до одного месяца иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию в качестве туриста в составе организованной туристической группы. Организованной признается туристическая группа в составе не менее пяти человек;

- учебная — виза, выдаваемая на срок до одного года иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию в целях обучения в образовательной организации. В отношении обыкновенной учебной визы законодателем установлено исключение из общего правила. Иностранному гражданину, въехавшему в Российскую Федерацию на основании обыкновенной рабочей визы, может обучаться в организации, осуществляющей образовательную деятельность, на территории Российской Федерации не меняя цель въезда и, как следствие, визу;

- рабочая — виза, выдаваемая иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности, на срок действия трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), но не более чем на один год. Иностранному гражданину, являющемуся высококвалифицированным специалистом и въезжающему в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности или осуществляющему такую деятельность, обыкновенная рабочая виза оформляется как многократная и выдается на срок действия трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), но не более чем на три года со дня въезда данного иностранного гражданина в Российскую Федерацию, с последующим

¹Федеральные законы от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ст. 25.6) и от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ст. 13.2, п.23).

продлением срока действия указанной визы на срок действия трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), но не более чем на три года для каждого такого продления;

- гуманитарная — виза, выдаваемая на срок до одного года либо на основе принципа взаимности на срок до пяти лет иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию в целях осуществления научных, или культурных, или общественно-политических, или спортивных, или религиозных связей и контактов, либо паломничества, либо благотворительной деятельности, либо доставки гуманитарной помощи (с правом осуществления преподавательской деятельности)¹;

- виза на въезд в Российскую Федерацию в целях получения убежища — виза, выдаваемая на срок до трех месяцев при наличии решения МВД России или его территориального органа о признании данного иностранного гражданина беженцем на территории Российской Федерации;

- виза на въезд в Российскую Федерацию в целях получения разрешения на временное проживание, выдаваемая на срок до четырех месяцев при наличии решения территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел о выдаче иностранному гражданину или лицу без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации;

- виза на въезд в Российскую Федерацию в целях приема в гражданство Российской Федерации — виза, выдаваемая иностранному гражданину на срок до одного года при наличии решения о признании этого иностранного гражданина носителем русского языка.

В зависимости от кратности въездов иностранного гражданина в Российскую Федерацию ему может быть выдана виза:

1. Однократная — виза, дающая право иностранному гражданину пересечь Государственную границу Российской Федерации один раз при въезде в Российскую Федерацию и один раз при выезде из Российской Федерации;

2. Двукратная — виза, дающая право иностранному гражданину на двукратный въезд в Российскую Федерацию;

¹Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ст. 13, п. 4, подп. 8.1).

3. Многократная — виза, дающая право иностранному гражданину на неоднократный (более двух раз) въезд в Российскую Федерацию¹.

Право на оформление и выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства виз на въезд в Российскую Федерацию принадлежит:

- Министерству иностранных дел Российской Федерации и его представительств на территории Российской Федерации (в том числе находящимся в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации);

- дипломатическим представительством или консульским учреждениям Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;

- Министерству внутренних дел Российской Федерации и его территориальным органам².

При этом следует обратить внимание на то обстоятельство, что в компетенцию подразделений по вопросам миграции входит оформление лишь некоторых из упомянутых выше виз. Так, они уполномочены оформлять и выдавать иностранным гражданам транзитные визы, визы временно проживающего лица, визы на въезд в Российскую Федерацию в целях приема в гражданство Российской Федерации³, многократные обыкновенные рабочие визы⁴.

Основаниями для выдачи иностранному гражданину визы являются:⁵

1) приглашение на въезд в Российскую Федерацию, выданное МИД России (выдается МИД России по ходатайству федеральных органов государственной власти; дипломатических представительств и консульских учреждений иностранных государств в Российской

¹ Там же (ст. 25.2).

² Там же (ст. 25.1).

³ Оформляется и выдается иностранному гражданину, получившему решение о признании его носителем русского языка в соответствии со ст. 33.1 федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» в период временного пребывания на территории Российской Федерации.

⁴ Оформляется и выдается иностранному гражданину, сведения о котором как о высококвалифицированном специалисте размещены на официальном сайте МВД России, въехавшему в Российскую Федерацию по обыкновенной деловой визе в качестве высококвалифицированного специалиста в целях проведения переговоров с работодателем или заказчиком работ (услуг), в случае удовлетворения ходатайства работодателя или заказчика работ (услуг) о привлечении данного иностранного гражданина в качестве высококвалифицированного специалиста.

⁵ Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ст. 25).

Федерации; международных организаций и их представительств в Российской Федерации, а также представительств иностранных государств при международных организациях, находящихся в Российской Федерации; органов государственной власти субъектов Российской Федерации) или территориальными органами МВД России (выдается территориальным органом МВД России по ходатайству органов местного самоуправления; юридических лиц, в уведомительном порядке вставших на учет в МВД России или его территориальном органе; граждан Российской Федерации и постоянно проживающих в Российской Федерации иностранных граждан; филиалов, представительств иностранных коммерческих организаций, аккредитованных в Российской Федерации в установленном порядке и в уведомительном порядке вставших на учет в МВД России или его территориальном органе, в случае приглашения данными филиалами, представительствами иностранных граждан в целях осуществления трудовой деятельности в Российской Федерации; иностранных граждан, являющихся высококвалифицированными специалистами и осуществляющих трудовую деятельность в соответствии со статьей 13.2 федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ, в случае приглашения ими членов своей семьи; представительств иностранных коммерческих организаций, в уведомительном порядке вставших на учет в МВД России или его территориальном органе, в случае приглашения этими представительствами иностранных граждан, направленных в целях осуществления трудовой деятельности в Российской Федерации в соответствии со статьей 13.5 федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ.);

2) решение, принятое МИД России, дипломатическими представительствами или консульскими учреждениями, по ходатайству иностранного гражданина, поданному в связи с необходимостью въезда в Российскую Федерацию для экстренного лечения вследствие тяжелой болезни или смерти близкого родственника;

3) решение МИД России о выдаче иностранному гражданину визы, направленное в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации;

4) решение руководителя дипломатического представительства или консульского учреждения Российской Федерации о выдаче иностранному гражданину визы, принимаемое по заявлению в письменной форме гражданина Российской Федерации о совместном с ним въезде в Российскую Федерацию членов его семьи (супруга (супру-

ги), несовершеннолетних детей, нетрудоспособных совершеннолетних детей), являющихся иностранными гражданами;

5) решение о признании иностранного гражданина носителем русского языка в соответствии со ст. 33.1 федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»;

6) решение территориального органа МВД России о выдаче иностранному гражданину разрешения на временное проживание в Российской Федерации;

7) подтверждение о приеме иностранного туриста организацией, сведения о которой содержатся в едином федеральном реестре туроператоров;

8) решение МВД России или его территориального органа о признании иностранного гражданина или лица без гражданства беженцем по его заявлению;

9) обращение уполномоченного федерального органа исполнительной власти, о выдаче визы иностранному гражданину, являющемуся представителем либо работником крупной иностранной компании, осуществляющей инвестиции на территории Российской Федерации, или компании, участвующей в реализации проектов создания инновационного центра «Сколково» либо международного финансового центра в Российской Федерации, направленное в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации;

10) решение МИД России о выдаче визы иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию через пункт пропуска через Государственную границу Российской Федерации, расположенный на территории свободного порта Владивостока, а также через воздушные пункты пропуска через Государственную границу Российской Федерации, расположенные на территории Дальневосточного федерального округа и определенные Правительством Российской Федерации.

Форма визы, порядок и условия ее оформления и выдачи, продления срока ее действия, восстановления в случае утраты и порядок аннулирования визы устанавливаются Правительством Российской Федерации¹.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 09.06.2003 № 335 «Об утверждении Положения об установлении формы визы, порядка и условий ее оформления и выдачи, продления срока ее действия, восстановления ее в случае утраты, а также порядка аннулирования визы».

Для граждан отдельных государств, прежде всего ближнего зарубежья, Российская Федерация заключает договоры о взаимном безвизовом режиме въезда на территории этих государств их граждан. Наряду с ними Российская Федерация заключает межправительственные соглашения, предусматривающие краткосрочные безвизовые поездки для отдельных категорий граждан. В первую очередь речь идет о владельцах дипломатических и служебных (официальных) паспортов.

Законодателем определено, что иностранный гражданин, прибывший в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы—это иностранный гражданин, прибывший в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы (за исключением иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию без визы в порядке, установленном для отдельных категорий иностранных граждан (в том числе владельцев дипломатических или служебных (официальных) паспортов, пассажиров круизных судов, членов экипажей морских или речных судов либо иных транспортных средств, лиц, совершающих транзитный проезд через территорию Российской Федерации, жителей приграничных территорий), а также иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию без визы в порядке, установленном в специальных целях, включая торговлю и хозяйственную деятельность на приграничных территориях, туризм, строительство)¹.

Особый режим въезда, тем не менее, не означает снятия с этих иностранных граждан обязанностей, возникающих у них с момента въезда на территорию России, в том числе заполнить миграционную карту и встать на миграционный учет.

Обязательное оформление при пересечении границы миграционной карты является общим условием законности въезда на территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

Миграционная карта — представляет собой документ, содержащий сведения об иностранном гражданине, въезжающем в Российскую Федерацию, цели и сроке пребывания и другие сведения, а также служащий для контроля за временным пребыванием иностранного гражданина в Российской Федерации².

¹ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (ст. 2, ч. 1).

² Там же.

Изготовление бланков миграционных карт, снабжение ими пунктов пропуска через Государственную границу Российской Федерации осуществляется ГУВМ МВД России.

Выдача бланков миграционных карт прибывающим из-за рубежа в пункты пропуска через Государственную границу Российской Федерации иностранным гражданам осуществляется бесплатно и заранее, с таким расчетом, чтобы исключить дополнительное время, необходимое на заполнение миграционных карт, из общей продолжительности всех видов контроля пассажирских транспортных средств¹.

Таким образом, выдача прибывающим иностранным гражданам бланков миграционных карт осуществляется:

а) при следовании воздушным (морским, речным) транспортом — членами экипажей воздушных (морских, речных) судов;

б) при следовании железнодорожным транспортом — членами бригад поездов;

в) при следовании автомобильным транспортом общего пользования (автобусами) — водителями;

г) при следовании личным (частным) транспортом или пешим порядком — должностными лицами органа пограничного (иммиграционного) контроля.

Миграционная карта состоит из двух частей: въездной и выездной с перфорированной линией разрыва между ними. Обе части заполняются лично иностранным гражданином, разборчиво, без помарок и исправлений чернильной или шариковой авторучкой чёрного, синего или фиолетового цвета. По общему правилу бланк миграционной карты заполняется на русском языке. Вместе с тем законодатель предусмотрел послабление для иностранных граждан, не владеющих русским языком. Они могут заполнить документ буквами латинского алфавита в точном соответствии с данными, которые указаны в документе, удостоверяющем его личность. Закон также допускает заполнение бланка миграционной карты за иностранного гражданина, не владеющего русским языком, грамотой или недееспособного, а также за малолетнего ребенка другим лицом. Заполненные въездные части миграционных карт с проставленными в них отметками о въезде изымаются должностными лицами органа пограничного контроля и передаются в пост иммиграционного контроля ГУВМ МВД России в пункте въезда.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 16.08.2004 № 413 «О миграционной карте».

Выездные части миграционных карт, с проставленными в них отметками о въезде и регистрации по месту пребывания, хранятся у иностранных граждан в течение всего периода их пребывания на территории Российской Федерации и сдаются должностным лицам органа иммиграционного (пограничного) контроля при выезде из Российской Федерации при прохождении пограничного контроля в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации.

Выдача миграционных карт в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации означает одновременно ведение первичного учета иностранных граждан, прибывших на территорию России. Данные въездных и выездных частей миграционных карт вносятся в локальную электронную базу и далее передаются в центральный банк данных, порядок создания и ведения которого установлен Правительством Российской Федерации от 8 апреля 2005 г. №188 «Об утверждении Положения о создании, ведении и использовании центрального банка данных по учету иностранных граждан, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации».

Особое внимание следует обратить на тот факт, что законодательством Российской Федерации определены обстоятельства, при которых въезд иностранных граждан и лиц без гражданства на территорию Российской Федерации может быть не разрешен или запрещен.

Так, въезд в Российскую Федерацию иностранным гражданам может быть не разрешен, если они:

1. До устранения обстоятельств:

- в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации нарушили правила пересечения Государственной границы, таможенные правила, санитарные нормы;

- сообщили заведомо ложные сведения о себе или о цели своего пребывания в Российской Федерации;

- участвуют в деятельности иностранной или международной неправительственной организации, в отношении которой принято решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации ее деятельности;

2. В течение трех лет:

- неоднократно (два и более раза) в течение трех лет привлекались к административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации за совершение административного правонарушения на территории Российской Федерации (срок исчис-

ляется со дня вступления в силу последнего постановления о привлечении к административной ответственности);

- в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации не выехали из Российской Федерации до истечения тридцати суток со дня окончания срока временного пребывания, за исключением случаев отсутствия возможности покинуть территорию Российской Федерации по обстоятельствам, связанным с необходимостью экстренного лечения, тяжелой болезнью или со смертью близкого родственника, проживающего в Российской Федерации, либо вследствие непреодолимой силы (чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств) или иных явлений стихийного характера (срок исчисляется со дня выезда из Российской Федерации)¹.

Въезд в Российскую Федерацию иностранным гражданам и лицам без гражданства не разрешается (запрещается) в случае, если:

1. До устранения обстоятельств:

- это необходимо в целях обеспечения обороноспособности или безопасности государства, либо общественного порядка, либо защиты здоровья населения;

- иностранный гражданин или лицо без гражданства имеет не снятую или непогашенную судимость за совершение умышленного преступления на территории Российской Федерации или за ее пределами, признаваемого таковым в соответствии с федеральным законодательством Российской Федерации;

- иностранный гражданин или лицо без гражданства не представили документы, необходимые для получения визы в соответствии с законодательством Российской Федерации (до их представления);

- 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);

- при обращении за визой либо в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации иностранный гражданин или лицо без гражданства не смогли подтвердить наличие средств, для проживания на территории Российской Федерации и по-

¹ Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ст. 26).

следующего выезда из Российской Федерации или предъявить гарантии предоставления таких средств;

- в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, в том числе, если этот гражданин включен в список граждан Соединенных Штатов Америки, которым запрещается въезд в Российскую Федерацию;

- иностранный гражданин или лицо без гражданства использовали подложные документы;

- иностранный гражданин или лицо без гражданства в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации уклонились от уплаты налога или административного штрафа либо не возместили расходы, связанные с административным выдворением за пределы Российской Федерации либо депортацией (до осуществления соответствующих выплат в полном объеме).

2. В течение трех лет:

- в период предыдущего пребывания в Российской Федерации в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства была прекращена процедура реадмиссии в соответствии со ст. 32.5 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (срок исчисляется со дня выезда из Российской Федерации);

- иностранный гражданин или лицо без гражданства в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации превысили срок пребывания в девяносто суток суммарно в течение каждого периода в сто восемьдесят суток (срок исчисляется со дня выезда из Российской Федерации).

3. В течение пяти лет:

- в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства вынесено решение об административном выдворении за пределы Российской Федерации, о депортации либо передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии (срок исчисляется со дня административного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации либо передачи Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии);

- иностранный гражданин или лицо без гражданства неоднократно (два и более раза) в течение одного года привлекались к адми-

нистративной ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с посягательством на общественный порядок и общественную безопасность либо с нарушением режима пребывания (проживания) иностранных граждан или лиц без гражданства в Российской Федерации или порядка осуществления ими трудовой деятельности на территории Российской Федерации (срок исчисляется со дня вступления в силу последнего постановления о привлечении к административной ответственности);

- иностранный гражданин или лицо без гражданства в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации не выехали из Российской Федерации и находились в Российской Федерации непрерывно свыше ста восьмидесяти суток, но не более двухсот семидесяти суток со дня окончания предусмотренного федеральным законом срока временного пребывания в Российской Федерации (срок исчисляется со дня выезда из Российской Федерации).

4. В течение десяти лет:

- в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства неоднократно (два и более раза) выносилось решение об административном выдворении за пределы Российской Федерации, о депортации либо передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии (срок исчисляется со дня административного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации либо передачи Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии);

- иностранный гражданин или лицо без гражданства в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации не выехали из Российской Федерации и находились в Российской Федерации непрерывно свыше двухсот семидесяти суток со дня окончания предусмотренного федеральным законом срока временного пребывания в Российской Федерации (срок исчисляется со дня выезда из Российской Федерации)¹.

¹ Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ст. 26).

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Сформулируйте определение «иностранец».
2. Сформулируйте определение «лицо без гражданства».
3. Дайте определение визы.
4. Перечислите виды виз.
5. Дайте определение дипломатической визы.
6. Дайте определение служебной визы.
7. Дайте определение транзитной визы.
8. Раскройте содержание визы временно проживающего лица.
9. Перечислите виды обыкновенной визы.
10. Раскройте содержание частной визы.
11. Раскройте содержание деловой визы.
12. Раскройте содержание рабочей визы.
13. Раскройте содержание учебной визы.

Глава 8

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ МВД РОССИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРЕБЫВАНИЯ И ПРОЖИВАНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебные вопросы:

8.1. Правовые основы деятельности подразделений по вопросам миграции МВД России по обеспечению установленного порядка законного нахождения иностранных граждан на территории Российской Федерации.

8.2. Порядок пребывания и проживания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.

8.1. Правовые основы деятельности подразделений по вопросам миграции МВД России по обеспечению установленного порядка законного нахождения иностранных граждан на территории Российской Федерации

Законно находящимся в Российской Федерации иностранным гражданином признается лицо, имеющее действительные вид на жительство, либо разрешение на временное проживание, либо визу и (или) миграционную карту, либо иные предусмотренные федеральным законом или международным договором Российской Федерации документы, подтверждающие право иностранного гражданина на пребывание (проживание) в Российской Федерации¹.

Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» закрепляет три вида (режима) легального (законного) нахождения иностранных граждан в России:

- 1) временное пребывание иностранных граждан;
- 2) временное проживание иностранных граждан;
- 3) постоянное проживание.

В сфере внешней миграции ГУВМ МВД России реализует целый ряд полномочий². Среди них, применительно к обеспечению установленного порядка законного нахождения иностранных граждан на территории Российской Федерации, можно выделить следующие:

- осуществление миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;

¹Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ст. 2, ч. 1).

² Приказ МВД России от 13.12.2019 № 940 «Вопросы Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации».

- оформление и выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда в Российскую Федерацию, проживания и временного пребывания в Российской Федерации;

- осуществление федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции;

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

- разработка и реализация во взаимодействии с иными структурными подразделениями Министерства, территориальными органами МВД России, иными государственными органами мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции.

Часть полномочий реализуется достаточно несложно, другие требуют определенных усилий со стороны миграционных подразделений. Связано данное обстоятельство с тем фактом, что решение этих задач осуществляется уже в период нахождения иностранного гражданина или лица без гражданства на территории Российской Федерации. Очень важно обеспечить строгое соблюдение всеми мигрантами требований российского законодательства, реализацию их прав и свобод, при одновременном удовлетворении национальных и общественных интересов.

В этой связи, законодательством ГУВМ МВД России наделено обширными функциями в сфере обеспечения установленного порядка нахождения иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации. Среди них:

1. Организация и координация деятельности по:

- выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации;

- выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации;

- осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;

- осуществлению в установленном порядке мероприятий по административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства;

- оформлению материалов, подтверждающих обстоятельства, являющиеся основанием для принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранных граждан или лиц без гражданства в Российской Федерации.

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

3. Подготовка по вопросам, отнесенным к компетенции Главного управления, предложений по совершенствованию правоприменительной практики органов внутренних дел Российской Федерации в области производства по делам об административных правонарушениях, повышению эффективности осуществления административно-процессуальных полномочий органов внутренних дел Российской Федерации (полиции).

4. Организация профилактики и пресечения преступлений и административных правонарушений в соответствии с компетенцией Главного управления.

5. Организация и осуществление формирования и ведения в установленном порядке учетов, баз данных, информационных систем¹.

Правовой основой деятельности ГУВМ МВД России и его территориальных органов в сфере реализации законодательства об обеспечении установленного порядка нахождения иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации являются:

- Конституция Российской Федерации;
- федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»;
- федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 4 июля 1992 г. № 470 «Об утверждении Перечня территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 г. № 754 «Об утверждении Перечня территорий, организа-

¹ Приказ МВД России от 13.12.2019 № 940 «Вопросы Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации».

ций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение»;

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

- постановление Правительства Российской Федерации от 15 января 2007 г. № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 17 января 2007 г. № 21 «Об утверждении Правил подачи иностранным гражданином или лицом без гражданства уведомления о подтверждении своего проживания в Российской Федерации»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 10 мая 2010 г. № 310 «Об утверждении Правил передачи сведений о прибытии в место пребывания и убытии из места пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства с использованием входящих в состав сети электросвязи средств связи»;

- приказ МВД России от 18 декабря 2017 г. № 933 «Об утверждении Порядка принятия решения о продлении либо сокращении срока временного пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации»;

- приказ МВД России от 08 июня 2020 г. № 407 «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, а также форм отметки и бланка документа о разрешении на временное проживание в Российской Федерации»;

- приказ МВД России от 11 июня 2020 г. № 417 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство, замене иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации»;

- приказ МВД России от 10 декабря 2020 г. № 856 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, форм заявления иностранного гражданина или лица без гражданства о регистрации по месту жительства, заявления о снятии иностранного гражданина или лица без гражданства с регистрации по месту жительства, уведомления о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания, отметок о регистрации (снятии с регистрации) иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства, отметок о подтверждении выполнения принимающей стороной и иностранным гражданином или лицом без гражданства действий, необходимых для его постановки на учет по месту пребывания, проставляемых, в том числе, многофункциональным центром предоставления государственных и муниципальных услуг».

8.2. Порядок пребывания и проживания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации

Временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин — лицо, прибывшее в Российскую Федерацию на основании визы или в порядке, не требующем получения визы, и получившее миграционную карту, но не имеющее вида на жительство или разрешения на временное проживание¹.

Законом закреплено, что срок временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации определяется сроком действия выданной ему визы. По истечении срока действия визы иностранный гражданин обязан самостоятельно покинуть территорию Российской Федерации за исключением случаев, определенных в законе².

Для иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, срок временного пребывания не может превышать девяносто суток суммарно в течение каждого периода в сто восемьдесят суток. При этом непрерывный срок временного пребывания в Российской Федерации указанного иностранного гражданина не может превышать девяносто суток.

¹ Там же.

² Там же (ст. 5, ч. 2).

Исключение из общего правила составляет пребывание в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и являющегося высококвалифицированным специалистом. Для такой категории срок временного пребывания определяется сроком действия разрешения на работу.

Вместе с тем, если это необходимо для обеспечения национальной безопасности, поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов, содействия в приоритетном порядке трудоустройству граждан Российской Федерации, а также для решения других задач внутренней и внешней политики государства Правительство Российской Федерации может увеличить до ста восьмидесяти суток или сократить срок временного пребывания иностранного гражданина как на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации, так и на всей территории Российской Федерации¹.

В целях миграционного учета иностранного гражданина по месту пребывания на территории Российской Федерации в территориальный орган МВД России подается уведомление о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания². Уведомление о прибытии подается не позднее семи рабочих дней со дня прибытия лица в место пребывания³. Исключение из общего правила составляют ситуации прибытия иностранного гражданина или лица без гражданства в гостиницу, которая обязана уведомить территориальный орган МВД России в течение одного рабочего дня, следующего за днем его прибытия. Получение территориальным органом МВД России уведомления о прибытии является основанием для постановки иностранного гражданина или лица без гражданства на учет по месту пребывания.

Обязанность представления уведомления о прибытии возложена российским законодательством на принимающую сторону. Подать уведомление можно непосредственно в территориальный орган МВД России или через МФЦ. Кроме того, уведомление о прибытии может быть направлено посредством почтового отправления. С письменного

¹ Там же (ст. 5.1).

² Далее по тексту – уведомление о прибытии.

³ Высококвалифицированные специалисты и члены их семей освобождены от обязанности постановки на миграционный учет по месту пребывания в срок до 90 дней со дня их въезда на территории Российской Федерации и на срок до 30 дней при прибытии в новое место пребывания на территории Российской Федерации (ранее зарегистрированные по месту жительства/ поставленные на учет по месту пребывания).

согласия принимающей стороны, иностранный гражданин, постоянно проживающий в Российской Федерации вправе подать такое уведомление самостоятельно непосредственно в территориальный орган МВД России или почтовым отправлением через отделение связи. Примечательно, что один экземпляр уведомления о прибытии, и подаваемого через МФЦ или почтовое отделение связи, хранится там в течение одного года и может служить подтверждением факта выполнения обязанности по постановке на миграционный учет иностранного гражданина, пребывающего на территории Российской Федерации и достоверности поданных сведений.

Форма уведомления о прибытии разработана и утверждена МВД России в целях максимального охвата информации о пребывающем иностранном гражданине или лице без гражданства¹ и принимающей стороне (физическом лице² или организации³). Заполнение уведомления о прибытии осуществляется принимающей стороной на основании представляемых ей иностранным гражданином документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина, миграционной карты (для временно пребывающего в Российской Федерации иностранного гражданина) и (или) вид на жительство либо разрешение на временное проживание (для постоянно или временно проживающего в России иностранного гражданина). Для отдельных категорий иностранных граждан может устанавливаться дополнительный пере-

¹ В уведомлении о прибытии указывается следующая информация о лице, подлежащем постановке на учет: фамилия, имя, отчество; гражданство (подданство); дата и место рождения; пол; вид и реквизиты (серия, номер, дата выдачи, срок действия) документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина; вид и реквизиты документа, подтверждающего право на пребывание (проживание) в Российской Федерации; цель въезда; профессия; дата въезда в Российскую Федерацию; серия и номер миграционной карты; заявленные сроки пребывания; адрес места пребывания; адрес прежнего места пребывания в Российской Федерации (в случае прибытия в новое место пребывания).

² В уведомлении о прибытии указывается следующая информация о физическом лице, выступающем в роли принимающей стороны: фамилия, имя, отчество; вид и реквизиты (серия, номер, дата выдачи, срок действия) документа, удостоверяющего личность; адрес места жительства; наименование и реквизиты документа, подтверждающего право пользования жилым или иным помещением, предоставляемым для фактического проживания иностранному гражданину.

³ В уведомлении о прибытии указывается следующая информация об организации, выступающей в роли принимающей стороны: фамилия, имя, отчество ответственного лица организации; вид и реквизиты (серия, номер, дата выдачи, срок действия) документа, удостоверяющего личность ответственного лица организации; адрес места жительства ответственного лица организации; наименование организации; адрес организации; идентификационный налоговый номер организации; наименование и реквизиты документа, подтверждающего право пользования жилым или иным помещением, предоставляемым для фактического проживания иностранному гражданину.

чень документов. Например, иностранный гражданин — трудящийся государства — члена Евразийского экономического союза и члены его семьи предъявляют для заполнения уведомления о прибытии кроме документа, удостоверяющего личности и миграционной карты, трудовой или гражданско-правовой договор, заключенный трудящимся государства — члена Евразийского экономического союза с работодателем или заказчиком работ (услуг) на территории Российской Федерации; документы, подтверждающие родственные отношения (для членов семьи трудящегося государства — члена Евразийского экономического союза). Бланк уведомления о прибытии должен быть заполнен на каждого пребывающего иностранного гражданина в отдельности.

При подаче (направлении) уведомления о прибытии к нему прилагаются копии документов, на основании которых такое уведомление заполнялось. Исключение составляют документы, сведения о которых находятся в распоряжении органов, предоставляющих государственные и муниципальные услуги (документ, подтверждающий право пользования жилым или иным помещением, предоставляемым для фактического проживания иностранному гражданину).

Подтверждением выполнения принимающей стороной и (или) иностранным гражданином действий, необходимых для его постановки на учет по месту пребывания, является отметка в отрывной части бланка уведомления о прибытии иностранного гражданина в место пребывания, проставляемая в установленном порядке органом миграционного учета, гостиницей или организацией федеральной почтовой связи.

Срок временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации может быть изменен (продлен (например, срок временного пребывания иностранного гражданина продлевается при выдаче иностранному гражданину разрешения на работу либо при продлении срока действия разрешения на работу, при выдаче иностранному гражданину патента, при продлении срока действия патента или при переоформлении патента) или сокращен (так, срок временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации сокращается в случае принятия в отношении него решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию)). Решение об изменении срока временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации может быть принято МИД России, МВД России или его территориальными органами, о чем в миграционной кар-

те иностранного гражданина делается отметка. Эти же органы устанавливают порядок продления срока временного пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации¹.

Кроме того, в предусмотренных законом случаях иностранный гражданин снимается с учета по месту пребывания. К таковым законам относятся²:

- постановка иностранного гражданина на учет по новому месту пребывания — после получения сведений о постановке данного иностранного гражданина на учет по новому месту пребывания;

- выезд иностранного гражданина из Российской Федерации — после получения сведений о выезде данного иностранного гражданина из Российской Федерации от пограничного органа федеральной службы безопасности в соответствующем пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации;

- смерть иностранного гражданина в Российской Федерации либо вступление в законную силу решения суда о признании иностранного гражданина, находившегося в Российской Федерации, безвестно отсутствующим или об объявлении его умершим — после получения от органов записи актов гражданского состояния либо от заинтересованного физического или юридического лица документа, подтверждающего смерть данного иностранного гражданина, либо после получения от заинтересованного физического или юридического лица заверенной в установленном порядке копии вступившего в законную силу решения суда о признании данного иностранного гражданина, находившегося в Российской Федерации, безвестно отсутствующим или об объявлении его умершим;

- установление факта фиктивной постановки иностранного гражданина или лица без гражданства на учет по месту пребывания

¹ См., например: приказ МВД России от 18.12.2017 № 933 «Об утверждении Порядка принятия решения о продлении либо сокращении срока временного пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации»; приказ МВД России от 16.11.2017 № 859 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению, выдаче, продлению срока действия и восстановлению виз иностранным гражданам и лицам без гражданства»; приказ ФСБ России от 08.11.2012 № 563 «Об утверждении Административного регламента ФСБ России по предоставлению государственной услуги по продлению срока действия виз иностранным гражданам и лицам без гражданства в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации».

² Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (ст. 23).

— после выявления факта фиктивной постановки соответствующего иностранного гражданина на учет по месту пребывания;

– убытие иностранного гражданина из места пребывания - после получения уведомления об убытии иностранного гражданина из места пребывания.

Уведомление об убытии иностранного гражданина подается принимающей стороной аналогично уведомлению о прибытии: непосредственно в территориальный орган МВД России или через МФЦ либо направляется им почтовым отправлением.

Рассмотрим далее временное проживание иностранных граждан в Российской Федерации.

Временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин – лицо, получившее разрешение на временное проживание¹.

В свою очередь, разрешение на временное проживание — подтверждение права иностранного гражданина или лица без гражданства временно проживать в Российской Федерации до получения вида на жительство, оформленное в виде отметки в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина или лица без гражданства, либо в виде документа установленной формы, выдаваемого в Российской Федерации лицу без гражданства, не имеющему документа, удостоверяющего его личность². Именно разрешение на временное проживание иностранного гражданина на территории Российской Федерации и является основанием признания его в данном статусе.

Разрешение на временное проживание содержит следующие сведения: фамилию, имя (написанные буквами русского и латинского алфавитов), дату и место рождения, пол, гражданство иностранного гражданина, номер и дату принятия решения о выдаче разрешения, срок действия разрешения, наименование органа исполнительной власти, выдавшего разрешение. Разрешение оформляется в виде отметки в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина и признаваемом Российской Федерацией в этом качестве, либо в виде отдельного документа.

Разрешение на временное проживание выдается иностранному гражданину в пределах ежегодно утверждаемой Правительством Рос-

¹ Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ст. 2, ч. 1).

² Там же.

сийской Федерации квоты. При этом, с точки зрения закона, прибыл данный гражданин в Российскую Федерацию на основании визы или в безвизовом порядке – значения не имеет. Квота на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание формируется на основе предложений исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, с учетом демографической ситуации в соответствующем субъекте Российской Федерации и возможностей данного субъекта по обустройству иностранных граждан. Вместе с тем миграционное законодательство, будучи обусловленным социальными потребностями, предусмотрело ряд категорий иностранных граждан, которым разрешение на временное проживание может быть выдано без учета квоты:

- которым вид на жительство выдается без получения разрешения на временное проживание (в соответствии п. 2 ст. 8 ФЗ от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»);

- состоящему в браке с гражданином Российской Федерации, имеющим место жительства в Российской Федерации — в субъекте Российской Федерации, в котором расположено место жительства гражданина Российской Федерации, являющегося его супругом (супругой)¹;

- осуществившему инвестиции в Российской Федерации в размере, установленном Правительством Российской Федерации;

- поступившему на военную службу — на срок его военной службы;

- являющемуся участником Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам его семьи, переселяющимся совместно с ним в Российскую Федерацию;

- не достигшему возраста восемнадцати лет, получающему разрешение на временное проживание совместно с родителем (усыновителем, опекуном, попечителем) — иностранным гражданином;

- не достигшему возраста восемнадцати лет, родитель (усыновитель, опекун, попечитель) которого является иностранным гражданином и временно проживает в Российской Федерации — на срок временного проживания его родителя (усыновителя, опекуна, попечителя);

¹Федеральный закон от 27.12.2018 № 507 «О внесении изменений в статьи 6 и 11 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

- достигшему возраста восемнадцати лет, в соответствии с законодательством иностранного государства признанному недееспособным либо ограниченным в дееспособности, получающему разрешение на временное проживание совместно с родителем (усыновителем, опекуном, попечителем) — иностранным гражданином;

- достигшему возраста восемнадцати лет, в соответствии с законодательством иностранного государства признанному недееспособным либо ограниченным в дееспособности и родитель (усыновитель, опекун, попечитель) которого является иностранным гражданином и временно проживает в Российской Федерации — на срок временного проживания его родителя (усыновителя, опекуна, попечителя);

- являющемуся гражданином государства, входившего в состав СССР, и получившему профессиональное образование в государственной образовательной организации высшего образования, государственной профессиональной образовательной организации или государственной научной организации, расположенных на территории Российской Федерации, по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам;

- являющемуся гражданином Украины или лицом без гражданства, постоянно проживавшими на территории Украины, признанными беженцами либо получившими временное убежище на территории Российской Федерации;

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

Срок действия разрешения на временное проживание составляет три года, если иное не предусмотрено федеральным законом. В течение данного периода временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин в течение двух месяцев со дня истечения очередного года со дня получения им разрешения на временное проживание обязан подавать в подразделение по вопросам миграции территориального органа МВД России по месту получения разрешения на временное проживание уведомление о подтверждении своего

¹ Федеральный закон от 02.08.2019 № 257-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в части упрощения порядка предоставления некоторым категориям иностранных граждан и лиц без гражданства разрешения на временное проживание и вида на жительство».

проживания в Российской Федерации¹. При этом в уведомлении иностранный гражданин обязан указать: фамилию, имя, отчество; место проживания; место (места) работы и продолжительность осуществления трудовой деятельности в течение очередного года со дня получения им разрешения на временное проживание; период нахождения за пределами Российской Федерации в течение очередного года со дня получения им разрешения на временное проживание (с указанием государств выезда). К уведомлению он прилагает справку о доходах, копии налоговой декларации или иного документа, подтверждающего размер и источник его дохода за очередной год со дня получения им разрешения на временное проживание. В случае если иностранный гражданин в силу уважительных причин не может вовремя подать уведомление, то оно может быть подано в более поздний срок, но не позднее чем через шесть месяцев со дня истечения очередного года со дня получения разрешения на временное проживание. В этом случае иностранный гражданин к уведомлению дополнительно прилагает документ, подтверждающий наличие обстоятельств, воспрепятствовавших подаче уведомления в установленный срок.

Уведомление и прилагаемые к нему документы могут быть представлены иностранным гражданином лично или с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети Интернет, включая Единый портал государственных и муниципальных услуг.

Особенностью статуса иностранного гражданина, получившего разрешение на временное проживание, является то, что он не вправе по собственному желанию изменять место своего проживания в пределах субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание, или избирать место своего проживания вне пределов указанного субъекта Российской Федерации.

В случае если иностранный гражданин совершил действия, предусмотренные ст. 7 федерального закона от 25 июля 2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (например, иностранный гражданин выступает за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации; финансирует, планирует террористические (экстремистские) акты, оказывает содействие в совершении таких актов или совершает

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 17.01.2007 № 21 «Об утверждении Правил подачи иностранным гражданином или лицом без гражданства уведомления о подтверждении своего проживания в Российской Федерации».

их; в течение пяти лет, предшествовавших дню подачи заявления о выдаче разрешения на временное проживание, подвергался административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или передавался Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором о реадмиссии; представил поддельные или подложные документы либо сообщил о себе заведомо ложные сведения; осужден вступившим в законную силу приговором суда за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо преступления, рецидив которого признан опасным, или за совершение преступления, связанного с незаконным оборотом наркотических средств; имеет непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории Российской Федерации либо за ее пределами; неоднократно в течение одного года привлекался к административной ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с посягательством на общественный порядок и общественную безопасность либо нарушением режима пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации или порядка осуществления ими трудовой деятельности на территории Российской Федерации, либо совершил административное правонарушение, связанное с незаконным оборотом наркотических средств; в течение очередного года со дня выдачи разрешения на временное проживание не осуществлял трудовую деятельность в течение ста восьмидесяти суток или не получал доходов либо не имеет достаточных средств, позволяющих содержать себя и членов своей семьи; по истечении трех лет со дня въезда не имеет в Российской Федерации жилого помещения; выехал из Российской Федерации в иностранное государство для постоянного проживания; находится за пределами Российской Федерации более шести месяцев суммарно в течение календарного года (кроме случаев отсутствия возможности покинуть территорию иностранного государства по обстоятельствам, связанным с необходимостью экстренного лечения, тяжелой болезнью данного иностранного гражданина или со смертью его близкого родственника, проживавшего на момент смерти в иностранном государстве, а также случаев нахождения иностранного гражданина за пределами Российской Федерации в связи со служебной необходимостью); заключил брак с гражданином Российской Федерации, послуживший основанием для получения разрешения на временное проживание, и этот брак признан судом недействительным; является больным

наркоманией, либо не имеет сертификата об отсутствии у него заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции), либо страдает одним из инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих; прибыл в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и не представил в установленный срок документы; обратился с заявлением об аннулировании выданного ему разрешения на временное проживание), разрешение на временное проживание ему не выдается, а ранее выданное разрешение на временное проживание аннулируется. Также разрешение на временное проживание иностранному гражданину не выдается, а ранее выданное разрешение на временное проживание аннулируется в случае принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации или решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию данного иностранного гражданина.

Постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин — лицо, получившее вид на жительство¹.

Вид на жительство — документ, выданный иностранному гражданину или лицу без гражданства в подтверждение их права на постоянное проживание в Российской Федерации, а также их права на свободный выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию. Вид на жительство, выданный лицу без гражданства, является одновременно и документом, удостоверяющим его личность².

Как и в случае с разрешением на временное проживание, вид на жительство является основанием признания иностранного гражданина в статусе, постоянно проживающего на территории Российской Федерации.

Вид на жительство содержит следующие сведения: фамилию, имя (написанные буквами русского и латинского алфавитов), дату и место рождения, пол, гражданство иностранного гражданина, номер и дату принятия решения о выдаче вида на жительство, срок действия вида на жительство (в случаях предусмотренных законом), наименование органа исполнительной власти, выдавшего вид на жительство. Оформляется вид на жительство в виде отдельного документа³. Вид

¹Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ст. 2, ч. 1).

² Там же.

³ Приказ МВД России от 11.06.2020 № 417 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жи-

на жительство, выданный лицу без гражданства начиная с 1 января 2013 года, содержит электронный носитель информации для хранения персональных данных, а также биометрических персональных данных владельца (электронного изображения лица человека и электронного изображения папиллярных узоров указательных пальцев рук этого человека).

В качестве предварительного условия получения вида на жительство законодатель предусмотрел обязанность иностранного гражданина до получения вида на жительство прожить в Российской Федерации не менее одного года на основании разрешения на временное проживание.

Вместе с тем вид на жительство может быть оформлен и в обход процедуры предварительного получения иностранным гражданином разрешения на временное проживание в Российской Федерации. Такой особый порядок распространяется на иностранного гражданина¹:

- родившегося на территории РСФСР и состоявшего в прошлом в гражданстве СССР;
- не достигшего возраста восемнадцати лет и родитель (усыновитель, опекун, попечитель) которого является иностранным гражданином и постоянно проживает в Российской Федерации;
- не достигшего возраста восемнадцати лет, получающего вид на жительство совместно с родителем (усыновителем, опекуном, попечителем) - иностранным гражданином;
- имеющего родителя (усыновителя, опекуна, попечителя), сына или дочь, состоящих в гражданстве Российской Федерации и постоянно проживающих в Российской Федерации;
- достигшего возраста восемнадцати лет, в соответствии с законодательством иностранного государства признанному недееспособным либо ограниченным в дееспособности, получающего вид на жительство совместно с родителем (усыновителем, опекуном, попечителем) - иностранным гражданином;
- достигшего возраста восемнадцати лет, в соответствии с законодательством иностранного государства признанного недееспособным либо ограниченным в дееспособности и родитель (усыновитель,

тельство, замене иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации».

¹ Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ст. 8, п. 2).

опекун, попечитель) которого является иностранным гражданином и постоянно проживает в Российской Федерации;

- признанного носителем русского языка;

- который сам либо родственник по прямой восходящей линии, усыновитель или супруг (супруга) которого был подвергнут незаконной депортации с территории Крымской АССР, а также родственнику по прямой нисходящей линии, усыновленным детям или супругу (супруге) указанного иностранного гражданина, представившим справку о реабилитации;

- высококвалифицированного специалиста и членов его семьи;

- осуществлявшего не менее шести месяцев до дня обращения с заявлением о выдаче вида на жительство трудовую деятельность в Российской Федерации по профессии (специальности, должности), включенной в перечень профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан и лиц без гражданства — квалифицированных специалистов, имеющих право на прием в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке, утвержденный федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики нормативно-правовому регулированию в сфере занятости населения и безработицы (в указанный период трудовой деятельности в отношении такого иностранного гражданина работодателем должны быть начислены страховые взносы в Пенсионный фонд Российской Федерации);

- успешно освоившего в Российской Федерации имеющую государственную аккредитацию образовательную программу высшего образования по очной форме обучения и получившего документ об образовании и о квалификации с отличием;

а также лиц, которые

- проживают в Российской Федерации и у которых прекращено гражданство Российской Федерации;

- проживают в Российской Федерации и в отношении которых отменено решение о приобретении гражданства Российской Федерации (за исключением лиц, в отношении которых указанное решение отменено на основании вступившего в силу приговора суда, установившего факт совершения лицом хотя бы одного из преступлений (приготовления к преступлению или покушения на преступление) перечень которых определен законодательством)¹;

¹ К таковым УК РФ отнесены: террористический акт (ст. 205), содействие террористической деятельности (ст. 205.1), публичные призывы к осуществлению террористической деятельности,

- находятся на территории Российской Федерации с неурегулированным правовым статусом (дееспособные лица, состоявшие на 5 сентября 1991 года в гражданстве СССР, прибывшие в Российскую Федерацию для проживания до 1 ноября 2002 года, не приобретшие гражданства Российской Федерации в установленном порядке, а также совершеннолетние недееспособные лица, находящиеся под их опекой, дееспособные совершеннолетние дети и несовершеннолетние дети этих лиц (при условии что они не имеют гражданства иностранного государства и действительного документа, подтверждающего право на проживание в иностранном государстве); лица, получившие паспорт гражданина Российской Федерации до 1 января 2010 года, у которых впоследствии не было определено наличие гражданства Российской Федерации (имеющие гражданство иностранного государства, при условии отсутствия у них действительного документа, подтверждающего право на проживание в иностранном государстве) или не приобретшие гражданство Российской Федерации в установленном порядке (не имеющие гражданства иностранного государства или действительного документа подтверждающего право на проживание в иностранном государстве))¹.

Допускается оформление вида на жительство в отсутствие разрешения на временное проживание и на основе принципа взаимности в соответствии с международными договорами заключенными Российской Федерацией. Сегодня такие соглашения заключены с Республикой Беларусь и Туркменистаном.

Начиная с 1 ноября 2019 года, вид на жительство выдается иностранному гражданину без ограничения срока действия. Исключение составляет вид на жительство, выдаваемый высококвалифицированному специалисту и членам его семьи, срок действия которого ограничивается сроком действия выданного разрешения на работу. В этой связи, из законодательства исключена государственная услуга по продлению срока действия вида на жительство. Ранее выданные виды на жительство считаются действительными в течение срока их действия. В этот период иностранный гражданин или лицо без граж-

публичное оправдание терроризма или пропаганда терроризма (ч. 2 ст. 205.2), прохождение обучения в целях осуществления террористической деятельности (ст. 205.3), организация террористического сообщества и участие в нем (ст. 205.4), организация террористической организации и участие в деятельности такой организации (ст. 205.5), захват заложника (ст. 206), организация незаконного вооруженного формирования и участие в нем (ст. 208) и т.д.

¹ Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (ст. 41.1, ч. 1, 3).

данства имеют право обратиться в территориальный орган МВД России с заявлением о выдаче бессрочного вида на жительство.

Вместе с тем новые правила, регулирующие постоянное проживание иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации обусловили необходимость процедуры замены вида на жительство. Вид на жительство подлежит замене в случае:

- достижения иностранным гражданином возраста 14, 20 и 45 лет (аналогично основанию замены паспорта гражданина Российской Федерации);

- изменения иностранным гражданином установочных данных (фамилии, имени, сведений о дате или месте рождения, гражданской принадлежности);

- изменения пола;

- непригодности вследствие износа, повреждения и т.д.;

- обнаружения неточности или ошибки в установочных данных, внесенных в вид на жительство.

Так же, как и в случае временного проживания, иностранный гражданин обязан уведомлять подразделение по вопросам миграции территориального органа МВД России по месту своего жительства (при отсутствии места жительства – по месту пребывания), о подтверждении своего проживания на территории Российской Федерации. Уведомление подается в течение двух месяцев со дня истечения очередного года со дня получения иностранным гражданином вида на жительство.

Форма и порядок подачи уведомления схожи с подобной процедурой при временном проживании иностранного гражданина, но вместе с тем имеют и свои особенности. Так, например, помимо личного обращения лица в территориальный орган МВД России или подачи уведомления с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети Интернет, включая Единый портал государственных и муниципальных услуг, в данном случае допускается направление такого уведомления о проживании почтовым отправлением при предъявлении документа, удостоверяющего личность данного иностранного гражданина, а также его вида на жительство. По истечении каждого пятого года постоянного проживания в Российской Федерации уведомление подается иностранным гражданином только лично непосредственно в территориальный орган МВД России.

При этом в уведомлении иностранный гражданин обязан указать: фамилию, имя, отчество; адрес места проживания (при отсутствии — адрес места пребывания); место (места) работы и продолжительность осуществления трудовой деятельности в течение очередного года со дня получения им вида на жительство; период нахождения за пределами Российской Федерации в течение очередного года со дня получения им вида на жительство (с указанием государств выезда); размер и источники дохода данного иностранного гражданина за очередной год со дня получения им вида на жительство.

Общий перечень оснований отказа в выдаче либо аннулирования вида на жительство иностранному гражданину сформулирован ст. 9 федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Он во многом аналогичен рассмотренному нами ранее перечню действий, при которых разрешение на временное проживание иностранному гражданину не выдается, а ранее выданное аннулируется. Этой же нормой права индивидуализируются случаи отказа в выдаче либо аннулирования вид на жительство в зависимости от категории постоянно проживающих в Российской Федерации иностранных граждан, а также основания и порядка получения вида на жительство. Новеллами, нашедшими отражение в действующем законодательстве стали такие основания отказа в выдаче либо аннулирования вида на жительство, как:

- неуведомление иностранным гражданином территориального органа МВД России непрерывно в течение любых двух календарных лет после получения вида на жительство о подтверждении своего проживания в Российской Федерации;

- лишение родительских прав или ограничение в родительских правах решением суда, вступившим в законную силу, иностранного гражданина, имеющего сына или дочь, состоящих в гражданстве Российской Федерации и постоянно проживающих в Российской Федерации;

- незаключение в течение тридцати рабочих дней со дня расторжения трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) иностранным гражданином нового трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) по профессии (специальности, должности), включенной в перечень профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан и лиц без гражданства — квалифициро-

ванных специалистов, имеющих право на прием в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке.

Помимо уже описанных случаев, вид на жительство иностранному гражданину не выдается, а ранее выданный вид на жительство аннулируется в случае принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2003 г. № 199 «Об утверждении Положения о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации и перечня федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации» или решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию данного иностранного гражданина, согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 14 января 2015 г. № 12 «О порядке принятия решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства».

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте определение «законно находящегося на территории Российской Федерации иностранного гражданина».
2. Перечислите виды (режимы) легального (законного) нахождения иностранных граждан в России.
3. Дайте определение «временно пребывающего в Российской Федерации иностранного гражданина».
4. Назовите сроки временного пребывания в Российской Федерации иностранных граждан.
5. Перечислите основания изменения срока пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации.
6. Дайте определение «временно проживающего в Российской Федерации иностранного гражданина».
7. Раскройте содержание разрешения на временное проживание иностранного гражданина в Российской Федерации.
8. Перечислите категории иностранных граждан, имеющих право на получение разрешения на временное проживание вне квоты.
9. Назовите срок действия разрешения на временное проживание в Российской Федерации иностранного гражданина.
10. Назовите основания аннулирования разрешения на временное проживание иностранного гражданина на территории Российской Федерации.
11. Дайте определение «вида на жительство».

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ
МИГРАЦИИ МВД РОССИИ ПО УЧЕТУ И РЕГИСТРАЦИИ
ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА
НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Учебные вопросы:

9.1. Понятие и сущность миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

9.2. Правовые основания осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации.

9.1. Понятие и сущность миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации

Миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации – одна из форм государственного регулирования миграционных процессов, состоящая в деятельности по фиксации и обобщению предусмотренных законодательством сведений об иностранных гражданах и о лицах без гражданства и о перемещениях иностранных граждан и лиц без гражданства и направленная на обеспечение и исполнение установленных Конституцией Российской Федерации гарантий соблюдения права каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации и других прав и свобод личности, а также на реализацию национальных интересов Российской Федерации в сфере миграции¹.

В сфере внешней миграции ГУВМ МВД России реализует целый ряд полномочий². Среди них, применительно к обеспечению установленного порядка законного нахождения иностранных граждан на территории Российской Федерации, можно выделить следующие:

- осуществление миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;

¹ Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

² Приказ МВД России от 13.12.2019 № 940 «Вопросы Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации».

- оформление и выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда в Российскую Федерацию, проживания и временного пребывания в Российской Федерации;

- осуществление федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции;

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

- разработка и реализация во взаимодействии с иными структурными подразделениями Министерства, территориальными органами МВД России, иными государственными органами мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции.

Часть полномочий реализуется достаточно несложно, другие требуют определенных усилий со стороны миграционных подразделений. Связано данное обстоятельство с тем фактом, что решение этих задач осуществляется уже в период нахождения иностранного гражданина или лица без гражданства на территории Российской Федерации. Очень важно обеспечить строгое соблюдение всеми мигрантами требований российского законодательства, реализацию их прав и свобод, при одновременном удовлетворении национальных и общественных интересов.

В этой связи, законодательством ГУВМ МВД России наделено обширными функциями в сфере обеспечения установленного порядка нахождения иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации. Среди них:

1. Организация и координация деятельности по:

- выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации;

- выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации;

- осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;

- осуществлению в установленном порядке мероприятий по административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства;

- оформлению материалов, подтверждающих обстоятельства, являющиеся основанием для принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранных граждан или лиц без гражданства в Российской Федерации.

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

3. Подготовка по вопросам, отнесенным к компетенции Главного управления, предложений по совершенствованию правоприменительной практики органов внутренних дел Российской Федерации в области производства по делам об административных правонарушениях, повышению эффективности осуществления административно-процессуальных полномочий органов внутренних дел Российской Федерации (полиции).

4. Организация профилактики и пресечения преступлений и административных правонарушений в соответствии с компетенцией Главного управления.

5. Организация и осуществление формирования и ведения в установленном порядке учетов, баз данных, информационных систем¹.

Правовой основой деятельности ГУВМ МВД России и его территориальных органов в сфере реализации законодательства об обеспечении установленного порядка нахождения иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации являются:

- Конституция Российской Федерации;
- федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»;
- федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 4 июля 1992 г. № 470 «Об утверждении Перечня территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 г. № 754 «Об утверждении Перечня территорий, организа-

¹Приказ МВД России от 13 декабря 2019 г. № 940 «Вопросы Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации».

ций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение»;

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

- постановление Правительства Российской Федерации от 15 января 2007 г. № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 17 января 2007 г. № 21 «Об утверждении Правил подачи иностранным гражданином или лицом без гражданства уведомления о подтверждении своего проживания в Российской Федерации»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 10 мая 2010 г. № 310 «Об утверждении Правил передачи сведений о прибытии в место пребывания и убытии из места пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства с использованием входящих в состав сети электросвязи средств связи»;

- приказ МВД России от 08 июня 2020 г. № 407 «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, а также форм отметки и бланка документа о разрешении на временное проживание в Российской Федерации»;

- приказ МВД России от 11 июня 2020 г. № 417 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство, замене иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации»;

- приказ МВД России от 10 декабря 2020 г. № 856 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, форм заявления

иностранного гражданина или лица без гражданства о регистрации по месту жительства, заявления о снятии иностранного гражданина или лица без гражданства с регистрации по месту жительства, уведомления о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания, отметок о регистрации (снятии с регистрации) иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства, отметок о подтверждении выполнения принимающей стороной и иностранным гражданином или лицом без гражданства действий, необходимых для его постановки на учет по месту пребывания, предоставляемых, в том числе, многофункциональным центром предоставления государственных и муниципальных услуг»;

– приказ МВД России от 22 ноября 2021 г. № 926 «Об утверждении Порядка принятия решения о продлении либо сокращении срока временного пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации».

9.2. Правовые основания осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации

Как и любая другая деятельность государственных органов, затрагивающая права и свободы человека и гражданина, миграционный учет обеспечивается взаимными правами и обязанностями сторон. Обязанности и права субъектов миграционного учета раскрываются через их полномочия. Остановимся на правах и обязанностях иностранных граждан и лиц без гражданства при осуществлении миграционного учета.

Так, иностранные граждане при осуществлении *миграционного учета* имеют право¹:

1) на ознакомление со своими персональными данными, содержащимися в государственной информационной системе *миграционного учета*;

2) на защиту своих персональных данных, содержащихся в государственной информационной системе *миграционного учета*;

3) на исправление своих персональных данных, содержащихся в государственной информационной системе *миграционного учета*, в случае обнаружения в них ошибок;

¹ Федеральный закон от 17.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (ст. 7).

4) на внесение изменений и дополнений в свои персональные данные, содержащиеся в государственной информационной системе *миграционного учета*;

5) на получение в установленном порядке справок персонального характера в органах *миграционного учета*;

6) на осуществление иных прав.

Одновременно, Российской Федерацией на них возлагается ряд обязанностей¹:

1) представлять достоверные сведения и осуществлять другие юридически значимые действия, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации;

2) постоянно или временно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане подлежат регистрации по месту жительства и *учету* по месту пребывания;

3) временно пребывающие в Российской Федерации иностранные граждане подлежат *учету* по месту пребывания;

4) иностранные граждане, отбывающие уголовное или административное наказание, подлежат учету по месту пребывания в учреждении, исполняющем соответствующее наказание, в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти;

5) иностранные граждане, а также иностранные юридические лица и другие иностранные организации, находящиеся за пределами территории Российской Федерации и владеющие жилыми или иными помещениями, находящимися на территории Российской Федерации, в случае предоставления таких помещений для временного пребывания иностранным гражданам выполняют обязанности принимающей стороны по постановке лиц, которым предоставляются помещения, на учет по месту пребывания.

При этом законом определено, что местом жительства иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации является жилое помещение, по адресу которого иностранный гражданин или лицо без гражданства зарегистрированы².

В свою очередь, под местом пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации понимается жилое помещение, не являющееся местом жительства, или иное помещение, в котором иностранный гражданин или лицо без граждан-

¹ Там же (ст. 8).

² Там же (ст. 2, ч. 1, п. 3).

ства фактически проживает (регулярно использует для сна и отдыха), либо организация, по адресу которой иностранный гражданин или лицо без гражданства подлежит постановке на учет по месту пребывания¹.

Фактически учет иностранных граждан, прибывающих в Россию, начинается с момента выдачи им миграционных карт и внесения, указанных ими сведений из въездной части миграционной карты в соответствующий банк данных.

Однако основанием для постановки на *миграционный учет* является:

- 1) факт въезда иностранного гражданина в Российскую Федерацию;
- 2) факт регистрации рождения на территории Российской Федерации иностранного гражданина или иного лица, не приобретающих на момент рождения гражданства Российской Федерации;
- 3) факт утраты гражданства Российской Федерации лицом, находящимся в Российской Федерации.

Либерализация миграционного законодательства привела к тому, что миграционный учет в Российской Федерации из разрешительного в советский период, приобрел уведомительный характер в современном государстве. Вместе с тем подобное изменение не означает абсолютную вседозволенность при выборе иностранным гражданином места жительства или пребывания на территории Российской Федерации.

Так, нормативно закреплено, что в соответствии с федеральными конституционными законами или федеральными законами разрешительный порядок регистрации по месту жительства и учета по месту пребывания действует или может быть введен²:

- в пограничной зоне;
- в закрытых административно-территориальных образованиях;
- в закрытых военных городках;
- на территориях, в организациях или на объектах, для въезда на которые в соответствии с федеральным законом иностранным гражданам требуется специальное разрешение;
- на территории, на которой в соответствии с указом Президента Российской Федерации введено чрезвычайное или военное положение;

¹ федеральный закон от 27.06.2018 № 163-ФЗ (ст. 2, ч. 1, п. 4).

² Там же (ст. 5, ч. 2).

- в зонах экологического бедствия;
- на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в связи с опасностью распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравления людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности;
- в зоне проведения контртеррористической операции;
- в период мобилизации и в военное время;
- в иных случаях, установленных федеральными законами.

Ограничения в регистрации по месту жительства и учета по месту пребывания на перечисленных территориях вполне логичны, поскольку большинство из них предполагают наличие разрешения на их посещение¹ или регламентированный порядок посещения² иностранными гражданами.

При осуществлении *миграционного учета* осуществляются сбор, фиксация, хранение, обобщение и использование сведений об иностранном гражданине или лице без гражданства. Круг таких сведений определен законодательством. К ним относятся³:

- вид и реквизиты документа, удостоверяющего личность и признаваемого Российской Федерацией в этом качестве (наименование, серия, номер, дата и место выдачи, срок действия, а при наличии — биометрические данные, содержащиеся в указанном документе);
- вид и реквизиты документа, подтверждающего право на пребывание (проживание) в Российской Федерации;
- фамилия, имя, отчество (последнее — при наличии);
- дата и место рождения;
- пол;
- гражданство (подданство);
- цель въезда в Российскую Федерацию;
- профессия;
- заявленные сроки пребывания (проживания) в Российской Федерации;

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 11.10.2002 № 754 «Об утверждении перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение».

² Постановление Правительства Российской Федерации от 04.07.1992 № 470 «Об утверждении Перечня территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан».

³ Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (ст. 9).

- дата регистрации по последнему месту жительства и его адрес, даты регистрации и снятия с регистрации по предыдущим местам жительства и их адреса;
- дата постановки на *учет* по последнему месту пребывания и его адрес, даты постановки на *учет* и снятия с *учета* по предыдущим местам пребывания и их адреса;
- сведения о законных представителях (родителях, усыновителях, опекунах, попечителях);
- сведения о депортации, об административном выдворении за пределы Российской Федерации или о реадмиссии (применялись или нет, если применялись, то когда и кем);
- сведения о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации (принималось или нет, если принималось, то когда и кем);
- сведения о привлечении в Российской Федерации к уголовной или административной ответственности либо к ответственности за совершение налоговых правонарушений;
- дата и место смерти в Российской Федерации либо дата вступления в законную силу решения суда о признании безвестно отсутствующим или об объявлении умершим, наименование и место нахождения указанного суда;
- основания постановки на *миграционный учет* и снятия с *миграционного учета*.

Перечень таких сведений является исчерпывающим. Все сведения, аккумулируемые в банках данных, в ходе миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства, являются сведениями ограниченного доступа.

Основанием для снятия с *миграционного учета* является:

- 1) факт выезда иностранного гражданина из Российской Федерации;
- 2) факт смерти иностранного гражданина в Российской Федерации;
- 3) вступление в законную силу решения суда о признании иностранного гражданина, находившегося в Российской Федерации, безвестно отсутствующим или об объявлении его умершим;
- 4) факт приобретения гражданства Российской Федерации иностранным гражданином, находящимся в Российской Федерации;

5) факт убытия иностранного гражданина из места пребывания, за исключением случаев, вышеуказанных оснований (п. 1–4)¹.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте определение миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.
2. Перечислите цели миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.
3. Назовите принципы миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.
4. Назовите органы миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства.
5. Перечислите полномочия, осуществляемые федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел в сфере миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства.
6. Перечислите полномочия подразделений по вопросам миграции по осуществлению миграционного учета.
7. Перечислите права иностранных граждан и лиц без гражданства при осуществлении миграционного учета.
8. Перечислите обязанности иностранных граждан и лиц без гражданства при осуществлении миграционного учета.
9. Дайте определение места пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства.
10. Дайте определение места жительства иностранного гражданина или лица без гражданства.

¹ Федеральный закон от 29.07.2018 № 257-ФЗ «О внесении изменений в статьи 8 и 23 Федерального закона “О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства” в части снятия иностранного гражданина и лица без гражданства с учета по месту пребывания в Российской Федерации”» (ст. 8, ч. 3, п.5).

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ
МИГРАЦИИ МВД РОССИИ ПО ОФРМЛЕНИЮ И ВЫДАЧЕ
РАЗРЕШЕНИЙ НА ПРИВЛЕЧЕНИЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ
ИНОСТРАННЫХ РАБОТНИКОВ НА ТЕРРИТОРИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Учебные вопросы:

10.1. Трудовая миграция в Российской Федерации.

10.2. Общий порядок привлечения и использования иностранных работников в Российской Федерации.

10.3. Правовое регулирование отдельных видов трудовой миграции.

10.1. Трудовая миграция в Российской Федерации

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

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

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

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

Незаконную трудовую миграцию в России можно определить как въезд, пребывание и (или) осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности на территории страны с нарушением действующего законодательства и установленного порядка, то есть без оформления или с ненадлежащим оформлением соответствующих документов и разрешений, определенных российским законодательством, а также с использованием недействительных, поддельных, фиктивных (чужих) или утративших юридическую силу в связи с истечением сроков действия документов, или с несовпадением заявленных целей прибытия, указанных в миграционной карте, или с отсутствием таковой на момент проверки.

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

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

- иностранцы, обучавшиеся ранее в образовательных организациях России и после завершения учебы не пожелавшие вернуться на родину;
- иностранцы, работавшие в России по межгосударственным соглашениям и контрактам, по разрешениям, выдававшимся подразделениями по вопросам миграции, срок действия которых уже истек, но не имеющие желания или возможности выехать из страны;
- транзитные мигранты, въезжающие в Россию легально по транзитным визам с целью проследовать в одну из стран Европы, но по тем или иным причинам, оседающие на длительный срок в Российской Федерации;
- иностранцы, попадающие на территорию России незаконно, минуя паспортный и иммиграционный контроль, пользуясь значительной протяженностью и необустроенностью государственной границы на востоке страны;
- иностранцы, прибывающие в Россию легально по действительным туристическим документам, частным приглашениям, гостевым и служебным визам, на учебу и как сопровождающие члены семьи, но с иной целью, нежели указанная при их оформлении (чаще

всего с целью занятия челночным или мелким бизнесом либо незаконной экономической деятельностью, включая криминальную);

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

В целях упорядочения миграционных процессов государством был предпринят ряд шагов. Принятые законы упростили порядок приема иностранных граждан на работу, выдачу разрешений на временное проживание и пребывание. Изменения коснулись главным образом мигрантов из сопредельных государств бывших союзных республик СССР.

Сегодня трудовую миграцию на территории Российской Федерации можно охарактеризовать с помощью отдельных показателей¹. Так, количество оформленных разрешительных документов (разрешений на работу, патентов) на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства составило в 2015 году – 2 002 760²; в 2016 году – 1 659 391³; в 2017 году – 1 830 948⁴; в 2018 году – 1 801 842⁵; в 2019 году – 1 894 133⁶; в 2020 году – 1 160 730⁷; в 2021 году – 2 314 857¹.

¹Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации // Официальный сайт МВД России.

² Из них оформлено разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства – 214 559 (высококвалифицированным специалистам – 43 555, квалифицированным специалистам – 22 099), патентов иностранным гражданам и лицам без гражданства – 1 788 201.

³ Из них оформлено разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства – 149 013 (высококвалифицированным специалистам – 26 995, квалифицированным специалистам – 14 775), патентов иностранным гражданам и лицам без гражданства – 1 510 378.

⁴ Из них оформлено разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства – 1148 326 (высококвалифицированным специалистам – 26 531, квалифицированным специалистам – 18 017), патентов иностранным гражданам и лицам без гражданства – 1 682 622.

⁵ Из них оформлено разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства – 130 136 (высококвалифицированным специалистам – 28 183, квалифицированным специалистам – 20 145), патентов иностранным гражданам и лицам без гражданства – 1 671 706.

⁶ Из них оформлено разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства – 126 879 (высококвалифицированным специалистам – 34 299, квалифицированным специалистам – 17 880), патентов иностранным гражданам и лицам без гражданства – 1 767 254.

⁷ Из них оформлено разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства – 28 137 (высококвалифицированным специалистам – 20 528, квалифицированным специалистам – 7 609), патентов иностранным гражданам и лицам без гражданства – 1 132 593.

Статистические данные свидетельствуют о постепенном снижении количества выдаваемых разрешений работу иностранным гражданам при увеличении количества таких разрешений, выдаваемых высококвалифицированным специалистам. Подобная ситуация стала складываться на территории Российской Федерации в виду постоянного роста количества иностранных трудовых мигрантов осуществляющих трудовую деятельность на основании патента. Названная категория иностранных работников прибывает в Российскую Федерацию из стран с более низким уровнем экономического развития и, как следствие, невысоким уровнем образования и профессиональной подготовки. Они в основном задействованы в таких сферах труда, где не требуется высокая квалификация и специальные профессиональные навыки. Однако такой вариант трудоустройства недоступен для иностранных граждан, прибывающих в Россию на основании визы. Одновременно следует упомянуть о том, что количество квот на выдачу разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства во многих регионах ежегодно сокращается.

Таким образом, заметно что институт трудовой миграции постоянно меняется под влиянием объективных миграционных процессов и потребностей государства. В то же время очевидно, что произведенными реформами кардинальным образом не удалось изменить ситуацию в сфере трудовой миграции. Необходимо дальнейшее совершенствование и развитие, как законодательства, так и правоприменительной практики в этом направлении.

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

Суть организованного привлечения иностранной трудовой силы состоит, прежде всего, в осуществлении государственного регулирования внешней трудовой миграции. Основным критерием такого регулирования выступает отбор и привлечение только таких иностранных граждан, которые обладают профессией, квалификацией, здоровьем и другими характеристиками, которые будут востребованы в Российской Федерации. При таком подходе

¹ Из них оформлено разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства – 93 031 (высококвалифицированным специалистам – 56 691, квалифицированным специалистам – 6 830), патентов иностранным гражданам и лицам без гражданства – 2 221 826).

акцент делается на тех мигрантах, которые нужны государству и могут достаточно легко интегрироваться в жизнь российского общества. Они должны направляться на работу в те регионы, где в их труде больше всего нуждаются. Причем ровно в том количестве, в каком они требуются. Так государство перестает приспосабливаться к миграционным процессам, стихийно возникающим на его территории, и берет их под свой контроль, путем установления системы правил, по которым, иностранный трудовой мигрант прибудет на его территорию, и будет осуществлять трудовую деятельность.

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

Для того чтобы осуществить на практике данную идею должна быть создана эффективная развитая инфраструктура, посредством которой будет реализовываться законодательство по организованному привлечению иностранных работников. Одной из таких форм являются «миграционные окна (терминалы)». Начальной стадией работы таких терминалов стало обеспечение возможности для иностранных работников в одном месте встать на учет, получить разрешение на работу, ИНН, медицинскую справку и страховку, расквартироваться. В последствие миграционные терминалы должны будут полностью перейти к организованному набору иностранной рабочей силы: заявки работодателей, после их проверки на предмет наличия специали-

стов искомой профессии и квалификации среди граждан Российской Федерации, либо через посольства, либо напрямую направляются в страну-донор иностранной рабочей силы. Там в соответствии с заявленными критериями организуется работа по подборке конкретных людей.

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

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

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

Организация цивилизованной миграции, то есть создание условий для повышения миграционной привлекательности Российской Федерации, с одной стороны, и противодействие незаконной миграции, с другой, — направлена на реализацию стратегического курса

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

Правительства Российской Федерации в части стабилизации общей численности населения и содействия устойчивому социально-экономическому развитию страны.

Современное миграционное законодательство России в части регулирования миграционных потоков ориентировано на:

1. Привлечение в страну квалифицированных специалистов, в том числе за счет снятия излишних административных барьеров.
2. Осуществление процедур регистрации и трудоустройства иностранных граждан.
3. Противодействие незаконной миграции.
4. Получение достоверной информации о пребывании в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.
5. Содействие в переселении соотечественников в Российскую Федерацию.

При осуществлении контроля и надзора в сфере внешней трудовой миграции органы государственной власти Российской Федерации руководствуются Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, ведомственными нормативными правовыми актами России.

10.2. Общий порядок привлечения и использования иностранных работников в Российской Федерации

Основы трудовой деятельности иностранных граждан на территории Российской Федерации определены ст. 13 федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Иностранные граждане в России пользуются правом свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также правом на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности с учетом ограничений, предусмотренных законодательством.

Такие ограничения весьма многочисленны, например:

1. В качестве работодателя иностранного гражданина может выступать не любое физическое или юридическое лицо, а лишь полу-

чившее в установленном порядке разрешение на привлечение и использование иностранных работников и использующее труд иностранных работников на основании заключенных с ними трудовых договоров. Работодателем может быть также иностранный гражданин, зарегистрированный в качестве индивидуального предпринимателя¹.

Работодатель и заказчик работ (услуг) имеют право привлекать и использовать иностранных работников без разрешения на привлечение и использование иностранных работников в случае, если иностранные граждане:

1) прибыли в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы;

2) являются высококвалифицированными специалистами;

3) являются членами семьи высококвалифицированного специалиста, привлеченного к трудовой деятельности в Российской Федерации;

4) обучаются в Российской Федерации по очной форме в профессиональной образовательной организации или образовательной организации высшего образования по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию и др.

2. Иностранный гражданин имеет право осуществлять трудовую деятельность при наличии разрешения на работу или патента. Возраст работника при этом не должен быть меньше 18-ти лет.

Вместе с тем, установив подобные требования, законодатель предусмотрел отдельные изъятия из них. Так, перечисленные условия не распространяются на иностранных граждан:

- постоянно или временно проживающих в Российской Федерации;

- являющихся участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членов их семей, переселяющихся совместно с ними в Российскую Федерацию;

- являющихся сотрудниками дипломатических представительств, работниками консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, сотрудниками международных организаций, а также частными домашними работниками указанных лиц;

¹ Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ст. 13).

- являющихся работниками иностранных юридических лиц (производителей или поставщиков), выполняющих монтажные (шеф-монтажные) работы, сервисное и гарантийное обслуживание, а также послегарантийный ремонт поставленного в Российскую Федерацию технического оборудования;

- являющихся журналистами, аккредитованными в Российской Федерации;

- обучающихся в Российской Федерации в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования и выполняющих работы (оказывающих услуги) в течение каникул;

- обучающихся в Российской Федерации в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования и работающих в свободное от учебы время в этих образовательных организациях, в хозяйственных обществах или в хозяйственных партнерствах, созданных бюджетными или автономными образовательными организациями высшего образования, в которых они обучаются;

- приглашенных в Российскую Федерацию в качестве научных или педагогических работников, в случае их приглашения для занятия научно-исследовательской или педагогической деятельностью по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам высшего образования образовательными организациями высшего образования, государственными академиями наук или их региональными отделениями, национальными исследовательскими центрами, государственными научными центрами, иными научными организациями, в которых действуют диссертационные советы, созданные в соответствии с законодательством Российской Федерации, либо иными научными организациями и инновационными организациями согласно критериям и (или) перечню, утвержденным Правительством Российской Федерации¹, либо в качестве педагогических работников для проведения занятий в иных организациях, осуществляющих образовательную деятельность, за исключением лиц, въезжающих в

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 06.02.2012 № 93 «Об утверждении перечня научных и инновационных организаций, которые имеют право приглашать в Российскую Федерацию иностранных граждан в качестве научных или педагогических работников для занятия научно-исследовательской или педагогической деятельностью без разрешения на привлечение и использование иностранных работников

Российскую Федерацию для занятия педагогической деятельностью в духовных образовательных организациях;

- приглашенных в Российскую Федерацию с деловой или гуманитарной целью либо в целях осуществления трудовой деятельности и привлекаемых помимо этого для занятия педагогической деятельностью по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам высшего образования в научных организациях и образовательных организациях высшего образования, за исключением духовных образовательных организаций;

- приглашенных в Российскую Федерацию в качестве медицинских, педагогических или научных работников в случае их приглашения для занятия соответствующей деятельностью на территории международного медицинского кластера;

- являющихся аккредитованными работниками аккредитованных в установленном порядке на территории Российской Федерации представительств иностранных юридических лиц, на основе принципа взаимности в соответствии с международными договорами Российской Федерации;

- не достигших возраста четырнадцати лет, осуществляющих трудовую деятельность в организациях кинематографии, театрах, театральные и концертные организации, цирках для участия в создании и (или) исполнении (экспонировании) произведений без ущерба здоровью и нравственному развитию;

- признанных беженцами на территории Российской Федерации, — до утраты ими статуса беженца или лишения их статуса беженца;

- получивших временное убежище на территории Российской Федерации, — до утраты ими временного убежища или лишения их временного убежища.

3. Временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин может осуществлять трудовую деятельность только в пределах субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание. Временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого ему выданы разрешение на работу или патент, а также по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), не указанной в разрешении на работу. Работодатель или заказчик работ (услуг) не вправе привлекать иностран-

ного гражданина к трудовой деятельности вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого данному иностранному гражданину выданы разрешение на работу или патент, а также по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), не указанной в разрешении на работу¹.

4. При осуществлении трудовой деятельности иностранный работник должен иметь действующий на территории Российской Федерации договор (полис) добровольного медицинского страхования либо иметь право на получение медицинской помощи на основании заключенного работодателем или заказчиком работ (услуг) с медицинской организацией договора о предоставлении иностранному работнику платных медицинских услуг.

5. Работодатель или заказчик работ (услуг), которые привлекают и используют для осуществления трудовой деятельности иностранного гражданина, обязаны уведомлять территориальный орган МВД России в субъекте Российской Федерации, на территории которого данный иностранный гражданин осуществляет трудовую деятельность, о заключении и прекращении (расторжении) с данным иностранным гражданином трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг). Уведомление должно быть направлено работодателем в срок, не превышающий трех рабочих дней с даты заключения или прекращения (расторжения) такого договора². При этом необходимо иметь в виду, что письменно не оформленный трудовой договор считается заключенным, если работник приступил к работе с ведома или по поручению работодателя. При фактическом допуске работника к исполнению обязанностей работодатель должен оформить с ним трудовой договор не позднее трех рабочих дней с момента допуска.

Дополнительно в законодательстве оговорено, что в Российской Федерации действует общий запрет на привлечение иностранных работников на следующие виды работ:

¹ С учетом особенностей региональных экономических связей уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти может устанавливать случаи осуществления трудовой деятельности иностранного гражданина вне предела субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание (для временно проживающих в Российской Федерации иностранных граждан) или субъекта на территории которого ему выдано разрешение на работу (для временно пребывающих в Российской Федерации иностранных граждан).

² Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ст. 13).

- на муниципальную службу;
- на должности в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом Российской Федерации, в соответствии с ограничениями, предусмотренными Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации;
- в качестве члена экипажа военного корабля Российской Федерации или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, а также летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации;
- в качестве командира гражданского воздушного судна, если иное не установлено законодательством;
- на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности Российской Федерации¹;
- на должность главного бухгалтера или иного должностного лица, на которое возлагается ведение бухгалтерского учета (за исключением иностранного гражданина, временно или постоянно проживающих в Российской Федерации)².

Также иностранные граждане не могут быть призваны на военную службу (альтернативную гражданскую службу), но могут поступить на военную службу по контракту и могут быть приняты на работу в Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска и воинские формирования в качестве лица гражданского персонала.

¹ В соответствии с постановлением Правительства РФ от 11.10.2002 № 755 «Об утверждении перечня объектов и организаций, в которые иностранные граждане не имеют права быть принятыми на работу» к таким объектам относятся: объекты и организации ВС РФ, других войск и воинских формирований; структурные подразделения по защите государственной тайны и подразделения, осуществляющие работы, связанные с использованием сведений, составляющих государственную тайну, органов государственной власти и организаций; организации, в состав которых входят радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, на которых осуществляются разработка, производство, испытания, эксплуатация, хранение, транспортировка и утилизация ядерного оружия; структурные подразделения организаций, осуществляющие разработку, производство, сооружение, испытания, эксплуатацию, хранение, транспортировку и утилизацию ядерных установок, ядерных материалов, радиоактивных отходов и предназначенных для решения задач в области обеспечения обороны страны и безопасности государства радиационных источников, а также структурные подразделения этих организаций, обеспечивающие безопасность их функционирования; суда и иные плавсредства с ядерными установками, а также атомные станции, в том числе строящиеся (по согласованию с ФСБ России допускается прием на работу иностранных граждан на строящуюся атомную станцию и работа на ней иностранных граждан до поставки ядерного топлива на территорию атомной станции).

² Прудников А.С. Незаконная миграция как источник угрозы для национальной безопасности России // Государственная служба и кадры. – 2015. – № 3.

Для привлечения и использования иностранных трудовых мигрантов, въезжающих в Российскую Федерацию в общем (визовом) порядке работодателю требуется разрешение на такое привлечение и использование, а работнику — на трудовую деятельность.

В отношении указанных категорий лиц, ГУВМ МВД России предоставляет следующие услуги:

- оформление и выдача разрешений на привлечение и использование иностранных работников в составе экипажей морских судов и судов рыбопромыслового флота, плавающих под Государственным флагом Российской Федерации;

- оформление и выдача разрешений на работу высококвалифицированным специалистам (за исключением случаев, когда работодателем, заказчиком работ (услуг) местом получения высококвалифицированным специалистом разрешения на работу определено представительство МВД России за рубежом в государстве гражданства высококвалифицированного специалиста);

- продление срока действия разрешений на работу высококвалифицированным специалистам, выданных ГУВМ МВД России;

- оформление и выдача разрешений на работу иностранным гражданам для осуществления трудовой деятельности в иностранной коммерческой организации на территории Российской Федерации;

- продление срока действия разрешений на работу иностранным гражданам, осуществляющим трудовую деятельность в иностранной коммерческой организации на территории Российской Федерации, выданных ГУВМ МВД России;

- внесение изменений в сведения, содержащиеся в разрешении на привлечение и использование иностранных работников, разрешении на работу иностранного гражданина, выданных ГУВМ МВД России;

- оформление и выдача дубликатов разрешения на привлечение и использование иностранных работников, разрешения на работу, выданных ГУВМ МВД России.

В свою очередь полномочия подразделений по вопросам миграции на региональном уровне представлены более широко. Так, они осуществляют:

1. Оформление и выдачу разрешений на привлечение и использование иностранных работников (за исключением оформления и выдачи разрешений на привлечение и использование иностранных работников в составе экипажей морских судов и судов рыбопромысло-

вого флота, плавающих под Государственным флагом Российской Федерации).

2. Оформление и выдачу разрешений на работу иностранным гражданам:

- прибывающим на территорию Российской Федерации в порядке, требующем получения визы;
- высококвалифицированным специалистам, а также членам семьи высококвалифицированного специалиста;
- обучающимся в Российской Федерации;
- привлекаемым и используемым для осуществления трудовой деятельности работодателями, являющимися участниками проекта международного медицинского кластера;
- привлекаемым и используемым для осуществления трудовой деятельности резидентами свободного порта Владивосток;
- привлекаемым для осуществления трудовой деятельности в целях реализации проекта создания и обеспечения функционирования инновационного центра «Сколково»;
- привлекаемым для осуществления трудовой деятельности на территории опережающего социально-экономического развития;
- привлекаемым и используемым для осуществления трудовой деятельности в целях реализации проекта по созданию и обеспечению функционирования инновационного научно-технологического центра.

3. Продление срока действия разрешений на работу иностранным гражданам:

- высококвалифицированным специалистам, выданных подразделением по вопросам миграции на региональном уровне;
- обучающимся в Российской Федерации, выданных подразделением по вопросам миграции на региональном уровне;
- привлекаемым и используемым для осуществления трудовой деятельности работодателями, являющимися участниками проекта международного медицинского кластера, выданных подразделением по вопросам миграции на региональном уровне;
- привлекаемым для осуществления трудовой деятельности в целях реализации проекта создания и обеспечения функционирования инновационного центра «Сколково», выданных подразделением по вопросам миграции на региональном уровне;
- привлекаемым и используемым для осуществления трудовой деятельности в целях реализации проекта создания и обеспечения

функционирования инновационного научно-технологического центра, выданных подразделением по вопросам миграции на региональном уровне.

4. Внесение изменений в сведения, содержащиеся в разрешении на привлечение и использование иностранных работников, разрешении на работу иностранного гражданина, выданных подразделением по вопросам миграции на региональном уровне.

5. Оформление и выдачу дубликата разрешения на привлечение и использование иностранных работников и разрешения на работу иностранным гражданам, выданных подразделением по вопросам миграции на региональном уровне¹.

Первым этапом процесса трудоустройства иностранного гражданина, никак не затрагивающим его лично, является получение работодателем общего (безличного) разрешения на привлечение и использование иностранных работников. Такое разрешение носит характер предварительного документа. Оно отнюдь не означает, что такой работодатель обязательно наймет иностранных работников или, что работники пойдут к нему трудоустроившись.

Для получения разрешения на привлечение и использование иностранных работников работодатель, заказчик работ (услуг), или уполномоченное им лицо представляют в ГУВМ МВД России или подразделение по вопросам миграции территориального органа МВД России заявление о выдаче работодателю или заказчику работ (услуг) разрешения на привлечение и использование иностранных работников².

Решение о выдаче работодателю, заказчику работ (услуг) разрешения на привлечение и использование иностранных работников либо об отказе в выдаче указанного разрешения принимается в течение 30 календарных дней со дня поступления всех установленных документов.

¹ Приказ МВД России от 01.08.2020 № 541 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства».

² Судовладелец для получения разрешения на привлечение и использование иностранных работников к заявлению прилагает дополнительные сведения о привлекаемых работниках, портах регистрации морских судов, в составе экипажей которых предполагается использование иностранных работников, а также обоснование необходимости использования труда иностранных работников в составе экипажей морских судов.

Далее, работодатель, имеющий разрешение на привлечение и использование иностранных работников, может ходатайствовать перед МВД России или его территориальным органом о выдаче приглашения на въезд в Российскую Федерацию иностранного гражданина в целях трудовой деятельности. Выдача таких приглашений осуществляется в соответствии с квотой, ежегодно утверждаемой Правительством Российской Федерации по предложениям исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации с учетом демографической ситуации в соответствующем субъекте Российской Федерации и возможностей данного субъекта по обустройству иностранных граждан. Ежегодная потребность в привлечении иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам, определяется с учетом политической, экономической, социальной и демографической ситуации, а также в целях оценки эффективности использования иностранной рабочей силы. Подготовка предложений по определению потребности в привлечении иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам, утверждению квоты на выдачу иностранным гражданам, прибывающим в Российскую Федерацию на основании визы, приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности и квоты на выдачу иностранным гражданам, прибывающим в Российскую Федерацию на основании визы, разрешений на работу осуществляется уполномоченным органом исполнительной власти. Квоты могут устанавливаться в зависимости от профессии, специальности, квалификации иностранных граждан, страны их происхождения, а также в зависимости от иных экономических и (или) социальных критериев с учетом региональных особенностей рынка труда. Они могут предусматривать возможность получения разрешения на работу на территории одного или нескольких субъектов, а также на всей территории Российской Федерации. При установлении квоты важное значение имеет мониторинг ситуации на рынке труда. Он проводится Минтруда России в разрезе субъектов Российской Федерации. При проведении мониторинга учитываются суммарная численность привлекаемых иностранных работников, общая безработица (по методологии Международной организации труда), мнение Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений,

оформленное в виде решения, а также осуществляется проверка того обстоятельства, что доля привлекаемых иностранных работников в численности экономически активного населения и численности занятых в экономике не должна превышать уровня социальной напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации.

Данные квоты не распространяются на иностранных граждан — квалифицированных специалистов, трудоустраивающихся по имеющейся у них профессии (специальности) в соответствии с перечнем профессий (специальностей, должностей), утверждаемым уполномоченным органом исполнительной власти¹. Большая часть включенных в данный перечень профессий относится к творческим (артист балета, дирижер, режиссер-постановщик и т.д.), техническим (инженер-конструктор, главный инженер проекта, авиатехник по самолетам и двигателям и др.) или управленческим (директор по экономике, генеральный директор межотраслевого научно-технического комплекса, руководитель кружка и др.) и требует от работника специальных познаний или навыков.

Также Правительство Российской Федерации вправе ежегодно устанавливать допустимую долю иностранных работников, используемых в различных отраслях экономики хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность как на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации, так и на всей территории Российской Федерации. При установлении указанной допустимой доли Правительство Российской Федерации исходит из приоритета трудоустройства российских граждан. При установлении такой доли назначается срок приведения в соответствие с ней хозяйствующими субъектами численности используемых ими иностранных работников. Такой срок устанавливается с учетом необходимости соблюдения работодателями порядка расторжения трудового договора (контракта), установленного российским трудовым законодательством.

Вместе с ходатайством о выдаче приглашения в целях осуществления трудовой деятельности работодатель или заказчик работ (услуг) представляет документы, необходимые для выдачи разрешения на работу для каждого иностранного работника, поскольку одно-

¹ Приказ Минтруда России от 05.07.2019 № 490н «Об утверждении перечня профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан-квалифицированных специалистов, трудоустраивающихся по имеющейся у них профессии (специальности), на которых квоты на выдачу иностранным гражданам, прибывающим в Российскую Федерацию на основании визы, разрешений на работу не распространяются».

временно с приглашением в целях осуществления трудовой деятельности работодателю или заказчику работ (услуг) выдается разрешение на работу для каждого иностранного работника.

Разрешение на работу — документ, подтверждающий право иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, требующем получения визы, и других категорий иностранных граждан в случаях, предусмотренных федеральным законом, на временное осуществление на территории Российской Федерации трудовой деятельности. В разрешении на работу указываются сведения о владельце (фамилия, имя, отчество, дата рождения, гражданство или государство постоянного (преимущественного) проживания), сведения о периоде трудовой или предпринимательской деятельности и при необходимости — иная информация. На разрешении на работу помещается цветная фотография иностранного гражданина. Разрешение на работу оформляется на бланке, имеющем многоуровневую защиту от подделок и выполненном в виде пластиковой карты стандартного размера. Бланк разрешения на работу является документом строгой отчетности.

В соответствии с законодательством Российской Федерации, разрешение на работу иностранным гражданам не выдается в случаях, если иностранный гражданин:

1. Выступает за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, иными действиями создает угрозу безопасности Российской Федерации или граждан Российской Федерации.

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

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

дерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии.

4. Представил поддельные или подложные документы либо сообщил о себе заведомо ложные сведения.

5. Осужден вступившим в законную силу приговором суда за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо преступления, рецидив которого признан опасным.

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

7. Неоднократно (два и более раза) в течение одного года привлекался к административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в части обеспечения режима пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации.

8. Выехал из Российской Федерации в иностранное государство для постоянного проживания.

9. Находится за пределами Российской Федерации более шести месяцев.

10. Является больным наркоманией, либо не имеет сертификата об отсутствии у него заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции), либо страдает одним из инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих.

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

12. Не достиг восемнадцатилетнего возраста.

10.3. Правовое регулирование отдельных видов трудовой миграции иностранных работников в Российской Федерации

Основы трудовой деятельности иностранных граждан на территории Российской Федерации определены ст. 13 федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Существуют и иные основания трудоустройства иностранных граждан на территории Российской Федерации. Одним из таких законных оснований является получение иностранным гражданином патента.

Патент — документ, подтверждающий в соответствии с законом право иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, за исключением отдельных категорий иностранных граждан в случаях, предусмотренных законом, на временное осуществление на территории субъекта Российской Федерации трудовой деятельности¹.

Особенностью данного основания привлечения и использования трудовых мигрантов является организация деятельности по его выдаче на основе государственно-частного партнерства. Для чего создаются специальные уполномоченные субъектом Российской Федерации организации.

На основании патента имеют право привлекать к трудовой деятельности законно находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и достигших возраста восемнадцати лет, при наличии у каждого такого иностранного гражданина патента, выданного в соответствии с законом²:

- работодатели или заказчики работ (услуг), являющиеся юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями либо частными нотариусами, адвокатами, учредившими адвокатский кабинет, или иными лицами, чья профессиональная деятельность в соответствии с федеральными законами подлежит государственной регистрации и (или) лицензированию. В этом случае в течение двух месяцев со дня выдачи патента иностранный гражданин, осуществляющий трудовую деятельность у данных лиц, обязан представить лично либо направить заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении в подразделение по вопросам миграции территориального органа МВД России, выдавшее патент, копию трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг);

- работодатели или заказчики работ (услуг), являющиеся гражданами Российской Федерации. Указанные лица имеют право при-

¹Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ст. 2, ч. 1).

² Там же (ст. 13.3).

влекать к трудовой деятельности иностранных граждан, прибывших в безвизовом порядке для обеспечения личных, домашних и иных подобных нужд, не связанных с осуществлением работодателем или заказчиком работ (услуг) предпринимательской деятельности.

Привлекать иностранных граждан на перечисленных условиях имеют право работодатели или заказчики работ (услуг), не имеющие на момент заключения с иностранным гражданином трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) неисполненных постановлений о назначении административных наказаний за незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан.

Патент предоставляет право иностранному гражданину осуществлять трудовую деятельность только на территории того субъекта Российской Федерации, в котором выдан.

В целях защиты национального рынка труда отечественным правом предусмотрена возможность установления запрета на привлечение хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на территории субъекта Российской Федерации, иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на основании патентов, по отдельным видам экономической деятельности. Такой запрет устанавливается руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации..

Особым образом урегулированы правила *осуществления трудовой деятельности иностранных граждан, обучающихся в Российской Федерации по очной форме*. Российское право требует, чтобы при нахождении на территории Российской Федерации иностранный гражданин строго следовал заявленной цели пребывания. Для иностранных студентов очной формы обучения основная цель нахождения на территории российского государства – учеба. Вместе с тем долгосрочное пребывание иностранных граждан в России требует наличия у них необходимых материальных ресурсов. Отсутствие таковых может послужить препятствием к обучению и, как следствие, окажет негативное влияние на развитие отечественного образования в интересах миграционной политики в целом. В целях урегулирования данной правовой коллизии, законодатель предусмотрел преференции в сфере труда для иностранных граждан, обучающихся в Российской Федерации по очной форме в профессиональной образовательной организации или образовательной организации высшего образования по основной профессиональной образовательной программе, имеющей

государственную аккредитацию. Данная категория имеет право осуществлять трудовую деятельность на основании разрешения на работу для получения которого помимо общего пакета документов необходимо представить справку об обучении данного иностранного гражданина по очной форме обучения в профессиональной образовательной организации или образовательной организации высшего образования по аккредитованной государством основной профессиональной образовательной программе. Особенностью такого разрешения является срок его действия. При сохранении общего правила о выдаче разрешения на срок действия заключенного с иностранным работником трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), но не более чем на один год, законодательно установлено дополнительное ограничение. Согласно ему, срок действия разрешения на работу иностранного студента кроме того не может превышать срок обучения. Оно может неоднократно продлеваться, но не более чем на год. Трудовая деятельность иностранных студентов разрешена только на территории того субъекта Российской Федерации где они обучаются. В настоящее время рассматривается вопрос о существенном упрощении порядка трудоустройства в Российской Федерации обучающихся на ее территории иностранных граждан. Предполагается, что нововедение позволит обучающимся в Российской Федерации по очной форме обучения в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию, работать в свободное от учебы время без разрешения на работу или патента. Работодатель также сможет привлекать и использовать таких иностранных работников без разрешения на такое привлечение и использование.

Отдельную категорию иностранных трудящихся составляют *работники на территориях опережающего социально-экономического развития*. Примечательно, что вопросы трудовой деятельности данной категории иностранных граждан урегулированы в основном трудовым законодательством Российской Федерации к которому федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115 «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» содержит отсылочную норму. Так, ст. 351.5. Трудового кодекса Российской Федерации прямо указывает на то, что разрешение на привлечение и использование иностранных работников работодателям, признаваемым резиден-

тами территории опережающего социально-экономического развития, не требуется, а разрешение на работу привлекаемому в таком порядке иностранному работнику выдается без учета квот.

Кроме того, специальные правила регулируют трудовую деятельность иностранных граждан:

- являющихся членами жюри Международного конкурса имени П.И. Чайковского¹;

- осуществляющих трудовую деятельность на территории Российской Федерации в связи с подготовкой и проведением чемпионатов по профессиональному мастерству, тренировками национальной сборной Российской Федерации по профессиональному мастерству для участия в международных соревнованиях²;

- осуществляющих трудовую деятельность у резидентов свободного порта Владивосток³;

- трудящихся на территории международного медицинского кластера⁴ или на территориях инновационных научно-технологических центров⁵.

Общий смысл норм, регулирующих перечисленные виды трудовой миграции, сводится к освобождению работодателей и работников от ряда общих законодательно определенных ограничений. Таких, как обязательное наличие разрешения на привлечение и использование иностранных работников работодателем, получение приглашения на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности, а также разрешения на работу иностранному работнику в пределах квоты на их выдачу и др.

Надо отметить, что Российской Федерацией реализуется достаточно много проектов целью которых является сближение позиций нашей страны и международного сообщества в интересах роста спортивного, культурного, научного, экономического и демографического

¹ Федеральный закон от 06.06.2019 № 121-ФЗ «О регулировании отдельных вопросов, связанных с проведением в Российской Федерации Международного конкурса имени П.И. Чайковского, и внесении изменения в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”».

² Федеральный закон от 25.06.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ст. 13.6, 13.7).

³ Федеральный закон от 13.07.2015 № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток».

⁴ Федеральный закон от 29.06.2015 № 160-ФЗ «О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁵ Федеральные законы от 29.07.2017 № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; от 28.09.2010 № 244-ФЗ «Об инновационном центре “Сколково”».

потенциала государства. Среди таких инициатив имеют место как международные проекты, так и внутригосударственные.

Одним из наиболее успешных и масштабных международных инициатив следует признать *сотрудничество Российской Федерации со странами – участницами Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.*¹ Документом, помимо прочего предусмотрены нормы, направленные на сближение рынков труда государств-членов. В соответствии с Договором, трудящимся государств-членов не требуется получение разрешения на осуществление трудовой деятельности в государстве трудоустройства поскольку на них не распространяются ограничения по защите национального рынка труда. Такие работники, представляющие при трудоустройстве документы об образовании, выданные образовательными организациями государств-членов Договора, освобождены от необходимости прохождения процедуры признания дипломов. Исключение составляет соискание работы в педагогической, юридической, медицинской или фармацевтической сферах деятельности, в которых порядок признания документов об образовании и допуска к работе осуществляется в соответствии с законодательством государства трудоустройства. Также граждане государства – участника Договора, прибывшие на территорию Российской Федерации с целью трудовой деятельности и члены их семей освобождаются от обязанности регистрации (постановки на учет) в течение 30 суток с даты въезда. Срок их временного пребывания (проживания) определяется сроком действия трудового или гражданско-правового договора, заключенного с работодателем или заказчиком работ (услуг). Если трудовой или гражданско-правовой договор заключенный с такими работниками расторгается по истечению девяносто суток с даты въезда на территорию государства трудоустройства, то трудящийся имеет право без выезда в течение пятнадцати дней заключить новый трудовой или гражданско-правовой договор.

Построению открытого экономического пространства в Российской Федерации способствует и особый режим *трудовой деятельности иностранных граждан, направляемых для работы в расположенные на территории Российской Федерации филиалы, представительства и дочерние организации иностранных коммерческих организаций, зарегистрированных на территориях государств - членов*

¹ Далее по тексту – Договор.

Всемирной торговой организации (ВТО). Россия став членом ВТО в 2012 году реализует мероприятия, которые в совокупности должны способствовать развитию отечественного рынка товаров и услуг. Получение преференций для российского бизнеса на международной арене невозможно без встречных шагов для иностранного бизнеса и трудовой миграции. В этой связи в 2013 году в федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» была включена специальная норма, регулирующая трудовую деятельность иностранных граждан направляемых в Россию для работы в иностранных компаниях, зарегистрированных на территории государств – членов ВТО. Квота на выдачу приглашений на въезд в Российскую Федерацию и разрешений на работу на таких иностранных работников не распространяется. А само разрешение на работу может неоднократно продлеваться, но не более чем на три года для каждого такого продления. Для того чтобы работать в Российской Федерации на основании разрешения, выдаваемого в соответствии указанной нормой, иностранный гражданин должен отработать не менее одного года до направления в нашу страну в этой компании. Под действие данного порядка трудоустройства подпадают не все иностранные работники, а лишь направляемые в российское представительство для осуществления руководства им или координации его деятельности, либо в качестве ключевого персонала филиала или дочерней организации иностранной коммерческой компании. Количество таких работников также ограничивается отечественным правом. Так в представительстве иностранной компании их число не может быть более пяти человек, а в банковской структуре – двух. Эти меры должны способствовать защите национальных интересов Российской Федерации. Поэтому, при необходимости обеспечения принципа приоритетного использования национальных трудовых ресурсов, Правительство Российской Федерации может с учетом складывающейся обстановки на рынке труда устанавливать ограничения на трудовую деятельность таких иностранных работников. Примечательно, что работодатель, неисполнивший принятых на себя перед таким иностранным работником обязательств или условий заключенного с ним трудового договора, вправе привлекать иностранных работников на аналогичных условиях не ранее чем через два года после того как об этих обстоятельствах стало известно МВД России. Это положение сопоставимо с аналогичной нормой, действующей в отношении высококвалифицированных спе-

специалистов и их работодателей. Схожесть правовых норм не является совпадением. В обоих случаях речь идет о гарантиях добросовестности работодателя, который использует предоставляемые российским правом преференции сугубо для трудоустройства специалистов, обладающих высоким уровнем квалификации или незаурядными познаниями.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте определение «трудовая миграция».
2. Перечислите основные ограничения в сфере трудовой миграции в Российской Федерации.
3. Перечислите категории иностранных граждан, имеющих право работать на территории Российской Федерации без разрешения.
4. Перечислите требования к трудовым мигрантам на территории Российской Федерации.
5. Назовите задачи подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России по обеспечению трудовой миграции в Российской Федерации.
7. Раскройте содержание патента на осуществление трудовой деятельности в Российской Федерации.
8. Перечислите категории работодателей, имеющих право привлекать к трудовой деятельности иностранных работников на основании патента.

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ
МВД РОССИИ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ВЫСОКОКВАЛИФИЦИРОВАННОЙ
И КВАЛИФИЦИРОВАННОЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ**

Учебные вопросы:

11.1. Высококвалифицированная трудовая миграция в Российской Федерации.

11.2. Механизм управления высококвалифицированной миграцией на территории Российской Федерации.

**11.1. Высококвалифицированная трудовая миграция
в Российской Федерации**

Институт высококвалифицированной миграции в Российской Федерации предусматривает целый ряд изъятий из установленных для иностранной трудовой миграции ограничений.

Так, работодатель и заказчик работ (услуг) имеет право привлекать и использовать иностранных работников без разрешения на привлечение и использование иностранных работников в случае, если иностранные граждане являются высококвалифицированными специалистами или членами семьи высококвалифицированного специалиста, привлеченного к трудовой деятельности в Российской Федерации.

Высококвалифицированному специалисту разрешается при въезде в Российскую Федерацию на срок менее 90 дней не вставать на миграционный учет. При условии пребывания на территории Российской Федерации на срок более 90 дней, высококвалифицированный специалист обязан встать на миграционный учет.

При подаче документов на разрешение на работу специалисту не нужно предоставлять медицинские сертификаты и документ о подтверждении владением русским языком.

Кроме того, в отношении высококвалифицированных специалистов не применяется механизм квотирования. Также в соответствии с законодательством предусмотрена возможность совместного пребывания с высококвалифицированным специалистом членов его семьи. При этом, допустимая доля иностранных работников, используемых в различных отраслях экономики хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность как на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации, так и на всей территории Рос-

сийской Федерации, установленные Правительством Российской Федерации, не распространяются на высококвалифицированных специалистов и членов их семей.

Условие об осуществлении трудовой деятельности при наличии разрешения на работу или патента не распространяются на иностранных граждан:

– приглашенных в Российскую Федерацию в качестве научных или педагогических работников, в случае их приглашения для занятия научно-исследовательской или педагогической деятельностью по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам высшего образования образовательными организациями высшего образования, государственными академиями наук или их региональными отделениями, национальными исследовательскими центрами, государственными научными центрами, иными научными организациями, в которых действуют диссертационные советы, созданные в соответствии с законодательством Российской Федерации, либо иными научными организациями и инновационными организациями согласно критериям и (или) перечню, утвержденным Правительством Российской Федерации¹, либо в качестве педагогических работников для проведения занятий в иных организациях, осуществляющих образовательную деятельность, за исключением лиц, въезжающих в Российскую Федерацию для занятия педагогической деятельностью в духовных образовательных организациях;

– приглашенных в Российскую Федерацию в качестве медицинских, педагогических или научных работников в случае их приглашения для занятия соответствующей деятельностью на территории международного медицинского кластера.

Перечисленные категории иностранных граждан традиционно рассматриваются во всем мире как высококвалифицированные трудовые мигранты: «ученые, преподаватели или научные сотрудники на должностях высокого уровня, а также рядовые специалисты и руководители с особым профессиональным опытом. Чаще всего именно в них нуждается наука, высокоточные производства, учебные заведения, исследовательские центры, крупные государственные проекты.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 06.02.2012 № 93 «Об утверждении перечня научных и инновационных организаций, которые имеют право приглашать в Российскую Федерацию иностранных граждан в качестве научных или педагогических работников для занятия научно-исследовательской или педагогической деятельностью без разрешения на привлечение и использование иностранных работников».

Квалификация этой категории специалистов подтверждается наличием научных разработок, патентов, крупных достижений, изобретений в избранной отрасли»¹.

Однако в отечественном праве прижился иной подход к определению статуса высококвалифицированного специалиста. Что во многом предопределило правоприменительную практику и проблемы функционирования института высококвалифицированной миграции в Российской Федерации.

Высококвалифицированным специалистом в Российской Федерации признается иностранный гражданин, имеющий опыт работы, навыки или достижения в конкретной области деятельности, если условия привлечения его к трудовой деятельности в Российской Федерации предполагают получение им заработной платы (вознаграждения) в установленных федеральным законом размерах.

За несколько лет реализации программы привлечения высококвалифицированных специалистов на российский рынок труда, их удельный вес в общем потоке трудовой миграции в Российскую Федерацию остается незначительным и сохраняется в пределах 1,4–2,1 % от общего числа оформленных разрешительных документов².

Приведенные выше показатели не отражают подлинное состояние высококвалифицированной трудовой миграции на территории Российской Федерации. Как ранее отмечалось, законодательно установленные преференции как для самих работников, так и для их работодателей, зачастую используются обеими сторонами для легализации низкоквалифицированной миграции в обход имеющихся нормативных ограничений. В этой связи, удельный вес высококвалифицированной миграции и связанных с ней нарушений российского законодательства, представляются значительными и требующими повышенного внимания со стороны органов исполнительной власти в целом и правоохранительных органов в частности.

¹ Прудникова Т.А. Порядок привлечения высококвалифицированных специалистов к трудовой деятельности на территории Российской Федерации // Вестник экономической безопасности. – 2017. – №1.

² Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. <https://мвд.пф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/9266550/>

11.2. Механизм управления высококвалифицированной миграцией на территории Российской Федерации

Высококвалифицированным специалистом в Российской Федерации признается иностранный гражданин, имеющий опыт работы, навыки или достижения в конкретной области деятельности, если условия привлечения его к трудовой деятельности в Российской Федерации предполагают получение им заработной платы (вознаграждения):

- в размере не менее восьмидесяти трех тысяч пятисот рублей из расчета за один календарный месяц — для высококвалифицированных специалистов, являющихся научными работниками или преподавателями, в случае их приглашения для занятия научно-исследовательской или педагогической деятельностью по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам образовательными организациями высшего образования, государственными академиями наук или их региональными отделениями, национальными исследовательскими центрами либо государственными научными центрами, а также для высококвалифицированных специалистов, привлеченных к трудовой деятельности резидентами промышленно-производственных, туристско-рекреационных, портовых особых экономических зон (за исключением индивидуальных предпринимателей), организациями, осуществляющими деятельность в области информационных технологий и получившими, документ о государственной аккредитации организации, осуществляющей деятельность в области информационных технологий;

- в размере не менее чем пятьдесят восемь тысяч пятисот рублей из расчета за один календарный месяц — для иностранных граждан, привлеченных к трудовой деятельности резидентами технико-внедренческой особой экономической зоны (за исключением индивидуальных предпринимателей);

- в размере не менее чем один миллион рублей из расчета за один год (365 календарных дней) — для высококвалифицированных специалистов, являющихся медицинскими, педагогическими или научными работниками, в случае их приглашения для занятия соответствующей деятельностью на территории международного медицинского кластера;

- без учета требования к размеру заработной платы — для иностранных граждан, участвующих в реализации проекта «Сколково»;

- в размере не менее восьмидесяти трех тысяч пятисот рублей из расчета за один календарный месяц — для иностранных граждан, привлеченных к трудовой деятельности юридическими лицами, осуществляющими деятельность на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополь;

- в размере не менее ста шестидесяти семи тысяч рублей из расчета за один календарный месяц — для иных иностранных граждан¹.

В целях защиты национальной и общественной безопасности Российской Федерации законом запрещено привлечение к трудовой деятельности иностранных граждан — высококвалифицированных специалистов для занятия проповеднической либо иной религиозной деятельностью, включая совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний, обучение религии и религиозное воспитание последователей какой-либо религии².

Работодатель вправе самостоятельно осуществить оценку компетентности и уровня квалификации иностранных граждан, которых он желает привлечь в качестве высококвалифицированных специалистов, и сам несут соответствующие риски. Право привлекать высококвалифицированных иностранных специалистов для работы в Российской Федерации имеют работодатели, которые являются:

- российскими коммерческими организациями;
- российскими научными организациями, профессиональными образовательными организациями и образовательными организациями высшего образования (за исключением духовных образовательных организаций), учреждениями здравоохранения, а также иными организациями, осуществляющими научную, научно-техническую и инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с государственными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации, при наличии у них в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, государственной аккредитации;
- аккредитованными в установленном порядке на территории Российской Федерации филиалами, представительствами иностранных юридических лиц;

¹ Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ст. 13.2).

² Там же.

- физкультурно-спортивными организациями, осуществляющими свою деятельность на территории Российской Федерации, не являющимися российскими коммерческими организациями, а также общероссийскими спортивными федерациями в случае привлечения высококвалифицированных специалистов на должности, включенные в перечень должностей иностранных граждан и лиц без гражданства, привлекаемых в качестве высококвалифицированных специалистов в области физической культуры и спорта физкультурно-спортивными организациями и общероссийскими спортивными федерациями.

Общим требованием к указанным субъектам является отсутствие на момент подачи ходатайства о привлечении высококвалифицированных специалистов неисполненных постановлений о назначении административного наказания за нарушение режима пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации или порядка осуществления ими трудовой деятельности на территории Российской Федерации; решения о запрете привлекать иностранных граждан к трудовой деятельности в Российской Федерации в качестве высококвалифицированных специалистов.

Работодатели, привлекающие высококвалифицированных специалистов, обязаны ежеквартально уведомлять МВД России или его территориальный орган об исполнении обязательств по выплате заработной платы (вознаграждения) высококвалифицированным специалистам, а также о случаях расторжения трудовых договоров или гражданско-правовых договоров на выполнение работ (оказание услуг) с данными высококвалифицированными специалистами¹.

Срок действия разрешения на работу, выданного высококвалифицированному специалисту, а также срок действия визы и вида на жительство, выданных такому специалисту и членам его семьи, продлевается на период рассмотрения ходатайства, поданного работодателем, и с которыми высококвалифицированный специалист заключил новый трудовой договор или гражданско-правовой договор на выполнение работ.

Одним из возможных правовых последствий несоблюдения участниками трудовых отношений правил высококвалифицирован-

¹ Приказ МВД России от 04.06.2019 № 363 «Об утверждении формы ходатайства иностранного гражданина (лица без гражданства) о привлечении его в качестве высококвалифицированного специалиста и порядка его заполнения, а также форм и порядков уведомления Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа об осуществлении иностранными гражданами (лицами без гражданства) трудовой деятельности на территории Российской Федерации».

ной трудовой миграции в Российской Федерации является принятие решения о запрете работодателю или заказчику работ (услуг) в течение двух лет привлекать иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности в Российской Федерации в качестве высококвалифицированных специалистов.

В соответствии с пунктом 26.1 статьи 13.2 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» такое решение принимается в случае:

1) неисполнения работодателем, заказчиком работ (услуг) принятых на себя обязательств перед высококвалифицированным специалистом, установленных в соответствии с Федеральным законом, или обязательств, вытекающих из условий трудового договора, заключенного с высококвалифицированным специалистом, либо им не были соблюдены существенные условия гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), заключенного с высококвалифицированным специалистом;

2) представления работодателем, заказчиком работ (услуг) в федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел или его уполномоченный территориальный орган поддельных или подложных документов.

Алгоритм принятия такого решения установлен приказом МВД России от 10 января 2018 г. № 9 «Об утверждении Порядка принятия решения о запрете работодателю или заказчику работ (услуг) в течение двух лет привлекать иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности в Российской Федерации в качестве высококвалифицированных специалистов и формы указанного решения».

Право принимать решение о запрете в течение двух лет привлекать иностранных граждан к трудовой деятельности в Российской Федерации в качестве высококвалифицированных специалистов предоставлено:

– начальнику (заместителю начальника) Главного управления по вопросам миграции МВД России;

– руководителю (начальнику) территориального органа МВД России на региональном уровне либо лицу, исполняющему его обязанности.

Данный механизм призван защитить институт высококвалифицированной миграции от злоупотреблений со стороны недобросовестных работодателей.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте определение «высококвалифицированный специалист».
2. Перечислите требования, предъявляемые к трудоустройству высококвалифицированных специалистов.
3. Перечислите субъектов, имеющих право привлекать к трудовой деятельности высококвалифицированных специалистов.
4. Назовите правовые последствия несоблюдения участниками трудовых отношений правил высококвалифицированной трудовой миграции в Российской Федерации.
5. Назовите должностных лиц, уполномоченных принимать решение о запрете работодателю или заказчику работ (услуг) в течение двух лет привлекать иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности в Российской Федерации в качестве высококвалифицированных специалистов.

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ
МИГРАЦИИ МВД РОССИИ ПО РЕАЛИЗАЦИИ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
О ВЫНУЖДЕННЫХ ПЕРЕСЕЛЕНЦАХ**

Учебные вопросы:

12.1. Правовое регулирование вынужденной миграции в Российской Федерации.

12.2. Организация работы с вынужденными переселенцами в Российской Федерации.

**12.1. Правовое регулирование вынужденной миграции
в Российской Федерации**

Большинство государств регулярно сталкивается с проявлениями вынужденной миграции. Внутренние конфликты в странах восточного региона, деятельность на их территории террористических и экстремистских организаций порождают неуправляемые волны незаконной миграции на территорию Европы. Социально-экономические процессы, протекающие в части стран Южной Америки провоцируют аналогичные процессы на территории северных соседних стран.

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

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

Сегодня в Российской Федерации создана обширная система нормативно-правовых актов, регулирующих статус вынужденных переселенцев:

- закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 22 января 1997 г. № 53 «Об утверждении Типового положения о центре временного размещения вынужденных переселенцев»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 16 июня 1997 г. № 724 «О размерах единовременного денежного пособия и порядке его выплаты лицу, получившему свидетельство о регистрации ходатайства о признании его вынужденным переселенцем»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2016 г. № 1194 «О предоставлении вынужденным переселенцам и членам их семей жилых помещений фонда для временного поселения вынужденных переселенцев»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 713 «О порядке оказания содействия лицам, получившим свидетельство о регистрации ходатайства о признании их вынужденными переселенцами, и вынужденным переселенцам в обеспечении проезда и провоза багажа, а также выплаты соответствующей компенсации малоимущим лицам из числа указанных граждан»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 26 января 2006 г. № 42 «Об утверждении Правил отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду и типовых договоров найма специализированных жилых помещений»;

- приказ МВД России от 14 марта 2017 г. № 122 «Об утверждении Порядка выдачи направления на проживание в центре временного размещения вынужденных переселенцев»;

- приказ МВД России от 17 марта 2017 г. № 132 «Об утверждении Порядка принятия территориальным органом Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне, в оперативном управлении которого находятся жилые помещения фонда для временного поселения вынужденных переселенцев, решения о вселении в жилое помещение фонда для временного поселения вынужденных переселенцев членов семьи вынужденного переселенца, не имеющих статуса вынужденного переселенца, для совместного проживания с вынужденным переселенцем»;

- приказ МВД России от 5 июня 2017 г. № 357 «О формах заявления и направления на приобретение в транспортной организации за счет собственных средств проездных документов (билетов, багажных квитанций), заявления о компенсации расходов на проезд и провоз багажа»;

- приказ МВД России от 2 августа 2017 г. № 589 «Об утверждении формы свидетельства о регистрации ходатайства о признании лица вынужденным переселенцем, формы удостоверения вынужденного переселенца и порядка их выдачи»;

- приказ МВД России от 23 августа 2017 г. № 661 «Об утверждении формы заявления вынужденного переселенца о принятии на учет нуждающихся в жилых помещениях фонда для временного поселения вынужденных переселенцев, формы книги регистрации указанных заявлений и порядка ее ведения, формы единого списка вынужденных переселенцев на получение жилых помещений фонда для временного поселения вынужденных переселенцев и порядка его ведения, формы направления на проживание в жилом помещении фонда для временного поселения вынужденных переселенцев»;

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

Органом, уполномоченным реализовывать государственную миграционную политику в отношении вынужденных переселенцев, является МВД России в лице Главного управления по вопросам миграции и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России на региональном уровне.

В указанной сфере деятельности они решают задачу исполнения законодательства Российской Федерации по вопросам вынужденных переселенцев.

Для целей решения указанной задачи, ГУВМ МВД России организует и координирует деятельность подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России на региональном уровне — по учету, регистрации, приему и временному размещению лиц, ходатайствующих о признании их вынужденными переселенцами, получивших статус вынужденного переселенца, а также оказанию

содействия вынужденным переселенцам в обустройстве на новом месте жительства в Российской Федерации¹.

12.2. Организация работы с вынужденными переселенцами в Российской Федерации

В соответствии с законом, вынужденный переселенец — это гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении него или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признакам расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка².

Законодательное определение «вынужденный переселенец» позволяет четко сформулировать обстоятельства (условия) признания лица вынужденным переселенцем в Российской Федерации³:

1. Гражданство.

Норма права четко формулирует, что вынужденным переселенцем может быть «гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка»⁴.

Ранее закон «О вынужденных переселенцах» допускал возможность наделения данным статусом иностранного гражданина или лица без гражданства, постоянно проживающих на законных основани-

¹Приказ МВД России от 13.12.2019 № 940 «Вопросы Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации».

²Закон Российской Федерации от 19.02.1993 № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» (ст. 1).

³Хабриева Т. Я. Миграционное право России: теория и практика. М.: Юридическая фирма КОНТРАКТ, 2008. С. 118–123.

⁴Закон Российской Федерации от 1.02.1993 № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» (ст. 1, ч. 3 и 4).

ях на территории Российской Федерации и изменивших место жительства в пределах территории Российской Федерации по обстоятельствам, предусмотренным для признания вынужденным переселенцем, а также граждан бывшего СССР, постоянно проживавших на территории республики, входившей в состав СССР, получивших статус беженца в Российской Федерации и утративших этот статус в связи с приобретением гражданства Российской Федерации, при наличии обстоятельств, препятствовавших данному лицу в период действия статуса беженца в обустройстве на территории Российской Федерации. Однако это была временная мера, удовлетворяющая условию территориальной принадлежности и вызванная несовершенством российского законодательства о вынужденной миграции. В последнее время под влиянием динамически меняющейся структуры вынужденной миграции, обусловленной многочисленными социально-экономическими и политическими факторами и в целях развития правовой системы Российской Федерации предпринят ряд успешных попыток систематизировать и детализировать миграционное законодательство. В том числе в части конкретизации статусов вынужденных мигрантов. Многие архаичные нормы, включая вышеназванную, были отменены.

2. Территория переселения.

Вынужденным переселенцем признается гражданин Российской Федерации, если он:

- вынужден покинуть место жительства на территории иностранного государства и прибыть на территорию России;
- вынужден покинуть место жительства на территории одного субъекта Российской Федерации и прибыть на территорию другого субъекта Российской Федерации.

В обеих ситуациях гражданин в силу конкретных обстоятельств вынужден по независящим от него обстоятельствам разрывать социальные, экономические и другие связи. Не может рассматриваться как вынужденное переселение временное оставление лицом места жительства, а также переезд его на новое место жительства в пределах того же субъекта Российской Федерации.

3. Обстоятельства, послужившие основанием для переселения.

Перечень таких оснований исчерпывающе определен законодательством. Преследование гражданина может быть как наличным, так и выраженным в форме реальной угрозы такого преследования. При этом следует понимать, что преследование гражданина не должно

быть вызвано личными неприязненными отношениями между отдельными людьми или семьями¹. Кроме того, в ч. 1 ст. 2 закона «О вынужденных переселенцах» прямо указывается на то, что лицо, покинувшее место жительства по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера не может быть признано вынужденным переселенцем. Такие лица, с точки зрения международного права², считаются лицами, перемещенными внутри страны. Оснований для отнесения лица к данной категории гораздо больше. Однако в российском праве данный статус признания пока не получил.

Следует также упомянуть, что вынужденным переселенцем не может быть признано лицо, если оно совершило преступление против мира, человечества или другое тяжкое преступление, признаваемое таковым законодательством Российской Федерации. Исключением не являются случаи, когда оно может подвергнуться преследованию со стороны населения вследствие совершенного деяния. В данном случае, обеспечение безопасности указанного лица — задача правоохранительных органов. На дополнительные меры социально-экономического характера со стороны государства оно рассчитывать не в праве.

4. Срок обращения в компетентные органы.

Законодательством установлено, что лицо, намеревающееся обратиться в уполномоченные органы за признанием его вынужденным переселенцем должно сделать это в течение двенадцати месяцев со дня выбытия с места жительства. Невыполнение этого требования закона, влечет за собой утрату права на признание вынужденным переселенцем на территории Российской Федерации.

Законодательством определены не только основания признания лица вынужденным переселенцем на территории Российской Федерации, но и порядок такого признания.

Лицо, которое уже покинуло место жительства по указанным выше обстоятельствам, и претендующее на признание его вынужденным переселенцем, может выбрать один из предложенных законодателем способов обращения с ходатайством:

– лично или через своего уполномоченного представителя обратиться в подразделение по вопросам миграции территориального ор-

¹ Хабриева Т. Я. Указ. соч. С. 119.

² См.: Руководящие принципы по вопросу перемещения лиц внутри страны 1998 г.

гана МВД России на региональном уровне по месту своего нового пребывания;

- лично обратиться в многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг;

- подать ходатайство с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)».

Лицо, получившее свидетельство о регистрации ходатайства о признании его вынужденным переселенцем, с точки зрения закона еще не является переселенцем. Вместе с тем это лицо уже обладает специальным статусом, обеспеченным совокупностью прав и обязанностей.

Такое лицо и члены его семьи, не достигшие 18-летнего возраста и прибывшие совместно с ним имеют право на:

- а) получение единовременного денежного пособия на каждого члена семьи в размерах не ниже 100 рублей¹;

- б) получение направления территориального органа МВД России на проживание в центре временного размещения вынужденных переселенцев при отсутствии возможности самостоятельного определения места жительства или места пребывания на территории Российской Федерации. Направление может быть выдано как форме письменного, так и электронного документа;

- в) содействие в обеспечении проезда и провоза багажа к месту временного поселения (при этом малоимущие лица имеют право на компенсацию расходов на проезд и провоз багажа от места регистрации ходатайства к месту временного поселения на территории Российской Федерации)²;

- г) проживание в центре временного размещения вынужденных переселенцев, получение питания и пользование коммунальными

¹Для малоимущих лиц такое единовременное пособие устанавливается в размере 150 рублей (постановление Правительства Российской Федерации от 16.06.1997 № 724 «О размерах единовременного денежного пособия и Порядке его выплаты лицу, получившему свидетельство о регистрации ходатайства о признании его вынужденным переселенцем»).

²Постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.2004 № 713 «О порядке оказания содействия лицам, получившим свидетельство о регистрации ходатайства о признании их вынужденными переселенцами, и вынужденным переселенцам в обеспечении проезда и провоза багажа, а также выплаты соответствующей компенсации малоимущим лицам из числа указанных граждан».

услугами до решения вопроса о признании его вынужденным переселенцем¹;

д) медицинскую помощь и обеспечение лекарственными препаратами для медицинского применения в медицинских организациях в соответствии с законодательством в сфере охраны здоровья.

При этом лицо, ходатайствующее о предоставлении статуса вынужденного переселенца и члены его семьи, обязаны:

1) при нахождении в центре временного размещения вынужденных переселенцев соблюдать установленный порядок проживания в нем;

2) проходить обязательный медицинский осмотр;

3) сообщать в удобной для него форме (письменной или электронной) в территориальный орган МВД России на региональном уровне достоверные сведения, необходимые для принятия решения о предоставлении ему статуса вынужденного переселенца.

Обладая более широким статусом, вынужденный переселенец имеет право:

- самостоятельно выбрать место жительства на территории Российской Федерации, в том числе в одном из населенных пунктов, который предложен ему территориальным органом МВД России. Без его собственного согласия вынужденный переселенец не может быть переселен в другой населенный пункт. Переселенец может отказаться от помощи территориального органа МВД России в определении места проживания и поселиться у родственников или у иных лиц, выразивших согласие принять вынужденного переселенца. При этом размер жилой площади, на которую вселяется переселенец, значения не имеет. Закон содержит важные гарантии, в соответствии с которыми вынужденный переселенец не может быть возвращен против его воли на территорию (в населенный пункт), которую он покинул по обстоятельствам признания его вынужденным переселенцем;

- получить у территориального органа МВД России направление на проживание в центре временного размещения вынужденных переселенцев (при отсутствии возможности самостоятельного определения своего нового места жительства)². Для того, чтобы восполь-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 22.01.1997 № 53 «Об утверждении Типового положения о центре временного размещения вынужденных переселенцев».

² Приказ МВД России от 14.03. 17 г. № 122 «Об утверждении Порядка выдачи направления на проживание в центре временного размещения вынужденных переселенцев и его формы».

зоваться правом на проживание в центре временного размещения, вынужденный переселенец должен обратиться с письменным заявлением в территориальный орган МВД России, где он состоит на учете в качестве лица, получившего удостоверение вынужденного переселенца, либо направить электронное заявление через «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)». Если в зоне обслуживания территориального органа нет такого центра, то он перенаправляет заявление в территориальный орган МВД России в котором такое учреждение есть. В течение трех рабочих дней с даты регистрации заявления в территориальном органе на территории обслуживания которого расположен центр, начальник органа либо его заместитель принимает решение о выдаче вынужденному переселенцу направления на проживание в центре при наличии свободных мест. Решение оформляется протоколом;

- получить у территориального органа МВД России направление на проживание в жилом помещении из фонда для временного поселения вынужденных переселенцев (при отсутствии возможности самостоятельного определения своего нового места жительства)¹. Право на проживание имеют вынужденные переселенцы и члены их семьи, которые не являются нанимателями жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилого помещения на территории Российской Федерации. Заселение в жилое помещение из фонда осуществляется вынужденным переселенцем в порядке очередности на срок действия соответствующего статуса. Для постановки на учет вынужденный переселенец должен лично обратиться в территориальный орган МВД России с заявлением, в котором должен указать всех членов семьи, включая тех, которые не обладают статусом вынужденного переселенца². В течение месяца с дня обращения территориальный орган принимает решение о постановке либо отказе

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.11.2016 № 1194 «О предоставлении вынужденным переселенцам и членам их семей жилых помещений фонда для временного поселения вынужденных переселенцев».

² Порядок вселения в жилое помещение фонда для временного поселения вынужденных переселенцев членов семьи вынужденного переселенца, не имеющих статуса вынужденного переселенца определен приказом МВД России от 17.03.2017 № 132 «Об утверждении Порядка принятия территориальным органом Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне, в оперативном управлении которого находятся жилые помещения фонда для временного поселения вынужденных переселенцев, решения о вселении в жилое помещение фонда для временного поселения вынужденных переселенцев членов семьи вынужденного переселенца, не имеющих статуса вынужденного переселенца, для совместного проживания с вынужденным переселенцем».

в постановке на учет вынужденного переселенца. При достижении очередности территориальным органом МВД России на региональном уровне принимается решение о вселении вынужденного переселенца в жилое помещение фонда. Вынужденный переселенец получает направление на проживание в жилом помещении фонда, подписывает согласие на вселение в него и заключает с территориальным органом МВД России, в оперативном управлении которого находится жилой фонд, договор найма;

- на получение содействия в обеспечении их проезда и провоза багажа к новому месту жительства или к месту пребывания, а малоимущие лица (семья, одиноко проживающий гражданин)¹ имеют еще и право на компенсацию расходов на проезд и провоз багажа от места *временного* поселения к новому месту жительства или к месту пребывания на территории Российской Федерации. Содействие в обеспечении проезда и провоза багажа осуществляется территориальным органом МВД России, в котором состоит на учете вынужденный переселенец, путем выдачи ему направления на приобретение в транспортной организации за счет собственных средств билетов и багажных квитанций. Для получения направления вынужденный переселенец подает заявление в территориальный орган внутренних дел с указанием членов семьи, не достигших 18 лет, предполагаемого направления следования до пункта назначения и вида транспорта. Территориальный орган МВД России в течение одного дня со дня подачи заявления принимает решение и выдает заявителю направление. Направление действительно в течение семи дней со дня его выдачи. Лицо, которое имеет право на компенсацию расходов на проезд и провоз багажа, должно не позднее десяти дней после постановки на учет в территориальном органе МВД России по новому месту временного поселения подать в это подразделение заявление о компенсации расходов на проезд и провоз багажа.

Правовой статус вынужденного переселенца характеризуется не только содержанием его специальных прав, но и возложенными на него законодательством Российской Федерации обязанностями. Так, вынужденный переселенец обязан:

¹ В соответствии с федеральным законом от 24.10.1997 № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» малоимущей (малоимущим) признается семья (одиноко проживающий гражданин), среднедушевой доход которой (доход которого) ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации, считается и имеет право на получение социальной поддержки.

- соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы;
- соблюдать установленный порядок проживания в центре временного размещения вынужденных переселенцев и жилом помещении фонда для временного поселения вынужденных переселенцев. Правила, которые вынужденный переселенец и члены его семьи должны соблюдать в названных местах для проживания доводятся до них при заселении. Так, например, жилые помещения, выделенные переселенцу из фонда, находящегося в оперативном управлении территориального органа МВД России не могут быть им приватизированы, обменены, сданы в поднайм, аренду или субаренду;

- при перемене места жительства в пределах территории Российской Федерации встать на учет в течение одного месяца в территориальном органе МВД России по новому месту жительства. Снятие с учета вынужденного переселенца по прежнему месту жительства осуществляется после получения сведений о постановке его на учет в качестве вынужденного переселенца из территориального органа МВД России по новому месту жительства;

- проходить переучет в сроки, устанавливаемые территориальным органом МВД России. В ходе переучета сотрудник территориального органа, выяснив фамилию, имя и отчество вынужденного переселенца беседует с ним. В ходе беседы уточняются место жительства, состав семьи, состояние дел с трудоустройством и социальным обеспечением. По результатам переучета в карточке учета вынужденного переселенца и его удостоверении делается отметка.

Неисполнение вынужденным переселенцем при перемене места пребывания или места жительства обязанности сняться с учета в территориальном органе МВД России, к которому он прикреплен, а также неисполнение обязанности своевременно встать на учет в территориальном органе МВД России, по новому месту пребывания или месту жительства влечет административную ответственность в соответствии со ст. 18.12 КоАП РФ.

Отметим, что статус вынужденного переселенца предоставляется на пять лет. В этот срок органы исполнительной власти и местного самоуправления принимают исчерпывающие меры, чтобы создать условия для обустройства вынужденного переселенца и членов его семьи на новом месте жительства. Эффективность и полнота этой работы обеспечивается законодательно закрепленным распределением полномочий субъектов власти, как по вертикали, так и по горизонтали.

Так, на федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления возложены обязанности по предоставлению вынужденному переселенцу полного перечня населенных пунктов, рекомендуемых для постоянного проживания с информацией об условиях проживания и о возможности трудоустройства в них; постановке вынужденного переселенца на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении; оказанию вынужденному переселенцу помощи при вступлении в жилищный, жилищно-строительный или иной специализированный потребительский кооператив, помощи в индивидуальном жилищном строительстве, включая предоставление (приобретение) земельного участка и приобретение строительных материалов; предоставлению вынужденным переселенцам, нуждающимся в получении жилых помещений, социальные выплаты на их приобретение; содействию вынужденным переселенцам в организации компактных поселений на территории Российской Федерации, в строительстве жилья, создании инженерной, социальной инфраструктуры и рабочих мест в местах компактных поселений; предоставлению в первоочередном порядке одинокому вынужденному переселенцу (престарелому или инвалиду), нуждающемуся в постоянном уходе, места в организации социального обслуживания; оказанию содействия в устройстве детей вынужденного переселенца в государственные или муниципальные дошкольные образовательные организации и общеобразовательные организации, профессиональные образовательные организации и образовательные организации высшего образования, а также в переводе их в первоочередном порядке в соответствующие профессиональные образовательные организации и образовательные организации высшего образования¹. Очевидно, что большая часть полномочий, реализуемых совместно органами исполнительной власти федерального и регионального уровней при активной поддержке местного самоуправления направлена на создание для вынужденного переселенца и членов его семьи комфортных жилищных условий.

Для дальнейшего обустройства на новом месте жительства, ими же предпринимаются усилия по возвращению вынужденному переселенцу оставленного им на покинутой территории имущества, находящегося в его собственности. Если обеспечить возвращение такого

¹Закон Российской Федерации от 19.02.1993 № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» (ст. 7, ч. 1).

имущества не представляется возможным, вынужденному переселенцу в соответствии с международными договорами и законодательством Российской Федерации выплачивается компенсация.

В части, касающейся реализации права вынужденного переселенца на трудоустройство и образование, в соответствии с конституционно закрепленными вопросами ведения, наиболее активно участвуют федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. На них, при необходимости, возложена обязанность зарегистрировать вынужденного переселенца в качестве безработного и организовать с ним работу по дальнейшему трудоустройству. В случае отсутствия у вынужденного переселенца документов о трудовом стаже, он вправе обратиться в указанные органы за их восстановлением¹.

Если, несмотря на принятые меры вынужденный переселенец за пятилетний период не смог обустроиться на новой территории, срок действия его статуса продлевается территориальным органом МВД России по заявлению вынужденного переселенца на каждый последующий год.

Таким образом, в Российской Федерации законодательно закреплён обширный арсенал средств, позволяющих органам исполнительной власти и местного самоуправления в кратчайшие сроки устранять как общесоциальные, так и частные негативные последствия вынужденной внутренней миграции. В целях снижения возможных рисков повторного возникновения очагов вынужденной миграции на территории Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, допустившие на подконтрольной территории подобные факты, проводят комплексную работу по устранению ее причин. Осуществляется такая деятельность при непосредственном участии федеральных органов исполнительной власти, которые оказывают региональным властям помощь в решении вопросов, выходящих за рамки их компетенции и одновременно осуществляют контроль за эффективностью проводимой работы. Координирующая роль при этом возложена на МВД России².

¹ Там же (ст. 7, ч. 2).

² Там же .

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте определение «вынужденный переселенец».
2. Перечислите обстоятельства (условия) признания лица вынужденным переселенцем.
3. Назовите алгоритм признания лица вынужденным переселенцем.
4. Перечислите права лиц, ходатайствующих о признании вынужденными переселенцами.
5. Назовите обязанности лиц, ходатайствующих о признании вынужденными переселенцами.
6. Перечислите права вынужденных переселенцев.

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ
МИГРАЦИИ МВД РОССИИ ПО РЕАЛИЗАЦИИ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
О МЕЖДУНАРОДНОЙ ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИИ**

Учебные вопросы:

13.1. Правовое регулирование международной вынужденной миграции в Российской Федерации.

13.2. Организация работы по предоставлению в Российской Федерации убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства.

**13.1. Правовое регулирование международной вынужденной миграции
в Российской Федерации**

К негативным факторам, связанным с вынужденной миграцией следует относить следующие:

- расселение вынужденных мигрантов зачастую вступает в противоречие с интересами социально-экономической политики регионов и государства в целом;
- объемы требующейся помощи в ряде случаев значительно превосходят социально-экономические возможности региона и самого государства;
- распределение социальных благ приводит к столкновению интересов коренного населения и вынужденных мигрантов;
- усугубляются проблемы, связанные с противодействием незаконной миграции, и сопровождающей ее экстремистской и террористической деятельности и т. д.

Особо тяжелые последствия для государства наступают в результате массовой вынужденной миграции. Именно такие случаи и вынудили международную общественность объединить усилия в решении порождающих ее проблем и устранении негативных последствий.

Эта деятельность активно ведется Организацией Объединенных Наций и, работающими под ее эгидой, Агентством ООН по делам бе-

женцев (УВКБ ООН)¹ и Международной организацией по миграции (МОМ)².

Их совместная деятельность привела к созданию довольно обширной нормативной базы в области регулирования международной вынужденной миграции. Общепризнанными нормами в области международного гуманитарного права являются:

- Конвенция о статусе беженцев (принята 28 июля 1951 г. Конференцией полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов, созванной в соответствии с резолюцией 429 (V) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1950 г.);
- Протокол, касающийся статуса беженца 1967 г.;
- Декларация о территориальном убежище, принятая резолюцией 2312 (XXII) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1967 г.;
- Руководящие принципы по вопросу перемещения лиц внутри страны 1998 г.

На основе международных норм права в Российской Федерации создана собственная нормативно-правовая основа, регламентирующая статус вынужденных мигрантов и деятельность органов власти по обеспечению указанного статуса:

- федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-I «О беженцах»;
- федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»;
- федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»;
- федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»;

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

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

- указ Президента Российской Федерации от 21 июня 1997 г. № 746 «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 23 мая 1998 г. № 484 «О размере единовременного денежного пособия и порядке его выплаты лицу, получившему свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2001 г. № 274 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 26 января 2006 г. № 42 «Об утверждении Правил отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду и типовых договоров найма специализированных жилых помещений»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 10 мая 2011 г. № 356 «Об удостоверении беженца»;

- Постановление Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2012 г. № 302 «О некоторых вопросах, связанных со сроком действия свидетельств о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу, и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»;

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

- постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2014 г. № 690 «О предоставлении временного убежища гражданам Украины на территории Российской Федерации в упрощенном порядке»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2014 г. № 926 «Об отдельных мерах по организации пребывания на территории Российской Федерации граждан Украины и лиц

без гражданства, постоянно проживающих на территории Украины, прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке»;

- приказ МВД России от 5 июня 2017 г. № 357 «О формах заявления и направления на приобретение в транспортной организации за счет собственных средств проездных документов (билетов, багажных квитанций), заявления о компенсации расходов на проезд и провоз багажа»;

- приказ МВД России от 21 сентября 2017 г. № 731 «О проездном документе, выдаваемом беженцу, содержащем электронный носитель информации»;

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

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

- приказ МВД России от 11 июня 2019 г. № 376 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по рассмотрению ходатайств о признании беженцем на территории Российской Федерации и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации»;

- приказ МВД России от 3 февраля 2020 г. № 41 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче беженцу проездного документа, содержащего электронный носитель информации».

Органом, уполномоченным реализовывать государственную миграционную политику в отношении вынужденных международных мигрантов, является МВД России в лице Главного управления по вопросам миграции и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России на региональном уровне.

ГУВМ МВД России организует и координирует деятельность подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России на региональном уровне:

– по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;

– приему и рассмотрению ходатайств о предоставлении Российской Федерацией политического убежища, о признании беженцем и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации;

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

– учету, регистрации, приему и временному размещению лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища либо о признании их беженцами, получивших статус беженца, а также оказанию содействия беженцам во временном обустройстве в Российской Федерации¹.

В России вынужденные международные мигранты делятся на:

- беженцев;
- лиц, ищущих временное убежище;
- лиц, ищущих политическое убежище.

Рассмотрим подробнее порядок приобретения и утраты перечисленных статусов вынужденных мигрантов на территории Российской Федерации.

13.2. Организация работы по предоставлению в Российской Федерации убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства

Беженец — лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в

¹ Приказ МВД России от 13.12.2019 № 940 «Вопросы Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации».

результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений¹.

Из определения следует, что лицо, ходатайствующее о признании беженцем, — это лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и заявляет о желании быть признанным беженцем по указанным обстоятельствам из числа:

- иностранных граждан, прибывших или желающих прибыть на территорию Российской Федерации;
- лиц без гражданства, прибывших или желающих прибыть на территорию Российской Федерации;
- иностранных граждан и лиц без гражданства, пребывающих на территории Российской Федерации на законном основании².

Не всякое лицо, преследуемое на территории государства гражданской принадлежности или постоянного проживания, может быть признано в Российской Федерации беженцем. Статья 2 Федерального закона «О беженцах» устанавливает ограничения в его применении по кругу лиц. Так, в российском государстве не представляется защита лицу:

- в отношении которого имеются серьезные основания предполагать, что оно совершило преступление против мира, военное преступление или преступление против человечества. При оценке действий лица по указанному основанию принято руководствоваться международным определением указанных деяний³, имплементированным в уголовно-правовые нормы отечественного права;
- которое совершило тяжкое преступление неполитического характера вне пределов территории Российской Федерации до того, как оно было допущено на территорию Российской Федерации в качестве лица, ходатайствующего о признании беженцем;
- которое виновно в совершении деяний, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций, которые закреплены в ее уставе⁴;

¹ Федеральный закон от 19.02.1993 № 4528-І «О беженцах» (ст. 1, ч. 1, п. 1).

² Там же (п. 2).

³ Кодекс преступлений против мира и безопасности человечества (проект, принятый в 1954 г. на шестой сессии Комиссии международного права ООН) // Официальный сайт ООН. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/

⁴ Устав Организации объединенных наций (подписан 26 июня 1945 г. в Сан-Франциско по завершении Конференции ООН по международной организации, и вступил в силу 24 октября 1945 г.) // Официальный сайт ООН. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.un.org/ru/charter-united-nations/>

- за которым компетентные власти государства, в котором оно проживало, признают права и обязательства, связанные с гражданством этого государства;

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

Аналогично случаю с вынужденными переселенцами, не признаются беженцами иностранные граждане и лица без гражданства, покинувшие государство своей гражданской принадлежности или своего прежнего обычного местожительства по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Работа с международной вынужденной миграцией организуется на территории Российской Федерации в соответствии с законодательно закрепленным распределением полномочий между Министерством иностранных дел и его зарубежными представительствами, Министерством внутренних дел и его территориальными органами, Федеральной службой безопасности и ее пограничными органами, Министерством здравоохранения и его учреждениями, Министерством труда и социальной защиты, Министерством образования и науки. Значительное количество властных субъектов, вовлеченных в эту работу обусловлено значимостью мероприятий по защите и восстановлению нарушенных прав человека и гражданина и сложностью в их реализации, поскольку в данном случае речь идет о согласовании интересов и законодательства разных стран. К решению проблем лиц, получивших международную защиту России в части их обустройства на нашей территории активно привлекаются органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также общественные организации и объединения. Координация совместных усилий всех властных субъектов и институтов гражданского общества по управлению вынужденной международной миграцией на территории государства является прерогативой подразделений по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органов.

Порядок признания лица беженцем предусматривает целый ряд шагов, которые призваны обеспечить максимально быстрое оказание помощи лицу в рамках международных обязательств, взятых на себя Российской Федерацией при одновременном создании условий обес-

печения национальной безопасности и интересов государства. Все этапы, которые иностранный гражданин или лицо без гражданства проходит на пути признания его беженцем на территории Российской Федерации по признакам цели условно можно разделить на две группы. Совокупность действий в рамках каждой из групп приводит к определению правового статуса иностранного гражданина или лица без гражданства на территории Российской Федерации с последующим наделением совокупностью прав и обязанностей:

1) получение свидетельства о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу (обращение с ходатайством о признании беженцем; предварительное рассмотрение ходатайства; принятие решения о выдаче свидетельства о рассмотрении ходатайства по существу либо об отказе в рассмотрении ходатайства по существу; выдача свидетельства либо вручение уведомления об отказе в рассмотрении ходатайства по существу);

2) получение удостоверения беженца (рассмотрение ходатайства по существу; принятие решения о признании беженцем либо об отказе в признании беженцем; выдача удостоверения беженца либо вручение уведомления об отказе в признании беженцем).

Свидетельство о рассмотрении ходатайства по существу является документом, удостоверяющим личность лица, ходатайствующего о признании беженцем, а также подтверждающим его права на:

1) получение услуг переводчика и получение информации о порядке признания *беженцем*, о своих правах и обязанностях, а также иной информации;

2) получение лицом и членами его семьи от территориального органа МВД России направления и сопровождение представителями данного органа в Центр временного размещения¹ (содержания)² в целях обеспечения безопасности указанных лиц;

3) получение питания и пользование коммунальными услугами в месте временного содержания или центре временного размещения³;

¹ Центр временного размещения лиц, ходатайствующих о признании беженцами, — это место пребывания лиц, ходатайствующих о признании беженцами или признанных беженцами, и членов их семей на территории Российской Федерации. (См.: федеральный закон «О беженцах», ст. 1. ч. 1, п. 4.)

² Место временного содержания — это место пребывания лица, ходатайствующего о признании беженцем, и членов его семьи вблизи пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации. (См.: там же.)

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 07.06.2001 № 448 «О получении питания и пользовании коммунальными услугами в центре временного размещения лиц, ходатайствующих о признании беженцами».

4) получение единовременного денежного пособия на каждого члена семьи¹;

5) получение содействия в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания²;

6) медицинскую и лекарственную помощь³;

7) получение содействия в направлении на профессиональное обучение в центре временного размещения или в трудоустройстве⁴.

На основании свидетельства осуществляется регистрация лица, ходатайствующего о признании беженцем, и членов его семьи в территориальном органе МВД России на срок рассмотрения ходатайства по существу⁵.

Решение о признании *беженцем* является основанием для предоставления лицу и членам его семьи прав и возложения на них обязанностей.

Так, беженец и прибывшие с ним члены его семьи, помимо прав, предоставляемых лицу, ходатайствующему о признании его беженцем на территории Российской Федерации, имеют право на:

1) получение содействия в оформлении документов для въезда на территорию Российской Федерации в случае, если данные лица находятся вне пределов территории Российской Федерации;

2) пользование жилым помещением, из фонда жилья для временного поселения;

3) медицинскую и лекарственную помощь наравне с гражданами Российской Федерации;

4) работу по найму или предпринимательскую деятельность наравне с гражданами Российской Федерации;

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 23.05.1998 № 484 «О размере единовременного денежного пособия и порядке его выплаты лицу, получившему свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу».

² Постановление Правительства Российской Федерации от 18.06.2012 № 595 «О порядке оказания содействия иностранному гражданину (лицу без гражданства), получившему свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу, признанному беженцем или получившему временное убежище на территории Российской Федерации, в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания на территории Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

³ Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

⁴ Закон Российской Федерации от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации».

⁵ Федеральный закон от 19.02.1993 № 4528-1 «О беженцах» (ст. 4).

5) социальную защиту, в том числе социальное обеспечение, наравне с гражданами Российской Федерации;

6) получение содействия в устройстве детей лица, признанного *беженцем*, в государственные или муниципальные дошкольные образовательные организации и общеобразовательные организации, профессиональные образовательные организации и образовательные организации высшего образования наравне с гражданами Российской Федерации;

7) содействие МВД России, в получении сведений о родственниках лица, признанного *беженцем*, проживающих в государстве его гражданской принадлежности (его прежнего обычного местожительства);

8) обращение в территориальный орган МВД России, по месту пребывания лица и членов его семьи в целях оформления проездного документа для выезда за пределы территории Российской Федерации данных лиц и въезда их на территорию Российской Федерации;

9) обращение с заявлением о предоставлении права на постоянное проживание на территории Российской Федерации или на приобретение гражданства Российской Федерации;

10) участие в общественной деятельности наравне с гражданами Российской Федерации;

11) добровольное возвращение в государство своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства);

12) выезд на место жительства в иностранное государство.

При этом лицо, признанное *беженцем*, и прибывшие с ним члены его семьи обязаны:

1) соблюдать законодательство Российской Федерации;

2) своевременно прибыть в центр временного размещения или иное место пребывания, определенное МВД России либо его территориальным органом МВД России;

3) соблюдать установленный порядок проживания и выполнять установленные требования санитарно-гигиенических норм проживания в центре временного размещения;

4) сообщить в течение семи дней в территориальный орган МВД России, сведения об изменении фамилии, имени, состава семьи, семейного положения, о приобретении гражданства Российской Федерации или гражданства другого иностранного государства либо о получении разрешения на постоянное проживание на территории Российской Федерации;

5) сообщать о намерении переменить место пребывания на территории Российской Федерации либо выехать на место жительства за пределы территории Российской Федерации;

6) сняться с учета в территориальном органе МВД России, при перемене места пребывания и в течение семи дней со дня прибытия к новому месту пребывания встать на учет в территориальном органе МВД России;

7) проходить переучет в сроки, устанавливаемые территориальным органом МВД России, но не реже чем один раз в полтора года.

Нарушение беженцем российского законодательства, в части неисполнения при перемене места пребывания или места жительства обязанности сняться с учета в территориальном органе МВД России, к которому он прикреплен, а равно неисполнение обязанности своевременно встать на учет в территориальном органе МВД России, по новому месту пребывания или месту жительства либо несообщение в территориальный орган МВД России об изменении фамилии, имени, семейного положения, состава семьи, а также приобретении гражданства Российской Федерации или гражданства (подданства) иного государства, влечет административную ответственность по статье 18.12 КРФ об АП.

В случае необходимости выезда беженца за пределы Российской Федерации и возвращения (въезда) на территорию Российской Федерации ему оформляется проездной документ беженца. Проездной документ оформляется в виде документа на бумажном носителе, содержит электронный носитель информации для хранения персональных данных владельца (фамилии, имени (имен), отчества (при наличии), даты и места рождения, пола, гражданства, даты выдачи и даты окончания срока действия проездного документа, наименования органа, выдавшего проездной документ, написанных буквами русского и латинского алфавитов), а также для хранения биометрических персональных данных владельца (электронного изображения лица человека и электронного изображения папиллярных узоров указательных пальцев рук этого человека). Проездной документ удостоверяет личность его владельца при выезде за пределы территории Российской Федерации и въезде на территорию Российской Федерации. Выдается проездной документ сроком на пять лет.

Лицо, подавшее ходатайство и получившее уведомление об отказе в признании беженцем, а также не использовавшее право на об-

жалование такого решения, обязано по предложению территориального органа МВД России покинуть территорию Российской Федерации совместно с членами семьи в месячный срок со дня получения уведомления об отказе.

Статус беженца утрачивается лицом после получения разрешения на постоянное проживание на территории Российской Федерации либо при приобретении гражданства Российской Федерации, либо если оно:

- снова добровольно воспользовалось защитой государства своей гражданской принадлежности;
- лишившись гражданства, снова его добровольно приобрело;
- приобрело гражданство иностранного государства и пользуется защитой государства своей новой гражданской принадлежности;
- добровольно вновь обосновалось в государстве, которое покинуло или вне пределов которого пребывало вследствие опасений преследований;
- не может более отказываться от пользования защитой государства своей гражданской принадлежности, территорию которого вынуждено было покинуть, в связи с тем, что данные обстоятельства более не существуют;
- не имеет определенного гражданства и может вернуться в государство своего прежнего обычного местожительства¹.

Беженец также может быть лишен своего статуса на территории Российской Федерации, если он осужден по вступившему в силу приговору суда за совершение преступления на территории Российской Федерации; либо сообщил заведомо ложные сведения, либо предъявил фальшивые документы, послужившие основанием для признания беженцем, либо допустил иное нарушение положений Федерального закона «О беженцах»; либо привлечен к административной ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, а также их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры².

¹ Федеральный закон «О беженцах» (ст. 9, ч. 1).

² Там же (ч. 2).

Решение о лишении лица статуса беженца на территории Российской Федерации принимает МВД России или территориальный орган МВД России.

В завершении рассмотрения темы следует отметить, что помимо беженцев, российское законодательство в качестве вынужденных мигрантов признает лиц, обратившихся с заявлением о предоставлении временного убежища¹ или политического убежища².

Временное убежище на территории Российской Федерации может быть предоставлено иностранному гражданину или лицу без гражданства, если они имеют основания для признания беженцем, но ограничиваются заявлением в письменной форме с просьбой о предоставлении возможности временно пребывать на территории Российской Федерации, либо не имеют оснований для признания беженцем по обстоятельствам, предусмотренным федеральным законодательством, но из гуманных побуждений не могут быть выдворены (депортированы) за пределы территории Российской Федерации. Статус этих лиц и порядок легализации на территории России во многом схожи со статусом и порядком легализации лиц, ходатайствующих о признании их беженцами на территории Российской Федерации. В этой связи ограничимся рассмотрением отдельных специфических особенностей приобретения названного статуса на территории Российской Федерации.

По тем же основаниям, что и беженец, иностранный гражданин может быть лишен временного убежища либо утратить его в связи с устранением угрожавших ему обстоятельств, послуживших основанием предоставления убежища; при получении права на постоянное проживание или гражданства Российской Федерации, а также при выезде для проживания в третье государство или получении другого гражданства.

Таким образом, правовой статус лица, получившего в Российской Федерации временное убежище во многом схож со статусом лица, получившего свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу. Это подтверждается тем обстоятельством, что обе эти категории вы-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 09.04.2001 № 274 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации».

² Указ Президента Российской Федерации от 21.07.1997 № 746 «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища».

нужденных мигрантов наделены законодателем идентичным набором прав и обязанностей.

Сведения об этих лицах, по результатам принимаемых в отношении них решений и выдачи им подтверждающих эти решения документов, вносятся в государственную информационную систему миграционного учета. При этом учету подлежит не только информация о предоставлении иностранному гражданину или лицу без гражданства одного из статусов вынужденного мигранта на территории Российской Федерации, но и об отказе в предоставлении такового.

Ранее уже упоминалось, что международный, равно как и российский механизмы управления вынужденной миграцией постоянно совершенствуются. Происходит это в основном под влиянием все новых вызовов и проблем. Так, из-за наблюдаемой в последние годы политической нестабильности в отдельных регионах мира, систематическим явлением международной жизни становятся экстренные массовые миграции населения. Их волны захлестнули Европейский Союз, не обошли они стороной и Российскую Федерацию.

Рассмотренный выше порядок признания беженцем или предоставления временного убежища на территории Российской Федерации в основном применим при организации индивидуальной работы с вынужденными мигрантами. В случае экстренного массового прибытия в страну иностранных граждан требуется более гибкий подход, позволяющий оперативно фильтровать миграционные потоки, отсеивая незаконных мигрантов и лиц, желающих в своих корыстных, а подчас и криминальных целях, воспользоваться сложившейся ситуацией и распределять их по территории государства.

Такой механизм, учитывающий особенности миграционного потока в определенной географической зоне в конкретно-исторический период, под влиянием экстренной массовой миграции населения Украины в Россию был сформирован в 2014 году. Благодаря совместной плодотворной работе органов законодательной и исполнительной власти в кратчайшие сроки был принят пакет документов¹, позволяющих координировать эту работу на всей территории Россий-

¹ Постановления Правительства Российской Федерации от 22.07.2014 № 690 «О предоставлении временного убежища гражданам Украины на территории Российской Федерации в упрощенном порядке»; от 12.09.2014 № 926 «Об отдельных мерах по организации пребывания на территории Российской Федерации граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины, прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке».

ской Федерации на каждом ее этапе и не допустить неконтролируемой миграции, дестабилизирующей обстановку в стране.

Особенностью работы с вынужденными мигрантами при их экстренном массовом прибытии в Россию является сокращение сроков реализации административных процедур, посредством наделения уполномоченных на принятие решений должностных лиц в местах прибытия полномочиями, которые можно рассматривать как чрезвычайные, а также активного вовлечения в деятельность по распределению и обустройству мигрантов материальных и человеческих ресурсов субъектов Российской Федерации.

Наименее распространенным на территории России типом вынужденной миграции является предоставление политического убежища. Российская Федерация предоставляет политическое убежище лицам, ищущим убежище и защиту от преследования или реальной угрозы стать жертвой преследования в стране своей гражданской принадлежности или в стране своего обычного местожительства за общественно-политическую деятельность и убеждения, отвечающие принципам, признанным мировым сообществом. При этом принимается во внимание, что преследование направлено непосредственно против лица, обратившегося с ходатайством о предоставлении политического убежища в Российской Федерации. Сам процесс предоставления политического убежища конкретному лицу связан с изданием указа Президентом Российской Федерации.

Важно отметить, что лицо, которому предоставлено политическое убежище в Российской Федерации, утрачивает право на политическое убежище в четырех случаях:

- 1) возврата в страну своей гражданской принадлежности или обычного местожительства, которую оно покинуло;
- 2) выезда на жительство в третью страну;
- 3) добровольного отказа от политического убежища в России;
- 4) приобретения гражданства Российской Федерации или гражданства другой страны.

Иностранный гражданин или лицо без гражданства могут быть также лишены предоставленного им Российской Федерацией политического убежища, если это необходимо в целях обеспечения государственной безопасности либо они занимаются деятельностью, противоречащей принципам и целям ООН либо совершили преступление и в отношении них имеется вступивший в законную силу обвинительный приговор суда.

Подводя итог сказанному, следует отметить, что в России на данный момент механизм правового регулирования вынужденной миграции в основном сложился. Принятые в его обеспечение нормативные правовые акты соответствуют нормам международного права о вынужденной миграции. Государственные обязательства, взятые на себя Российской Федерацией, позволяют достаточно успешно осуществлять защиту и восстановление нарушенных прав вынужденных мигрантов. Вместе с тем детализация осуществляемых в связи с этим административных процедур дает возможность государству обеспечивать при этом национальные интересы и безопасность.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте определение беженца.
2. Перечислите основания признания лица беженцем.
3. Назовите алгоритм признания лица беженцем.
4. Перечислите права беженцев.
5. Назовите обязанности беженцев.
6. Дайте определение временного убежища на территории Российской Федерации.
7. Дайте определение политического убежища на территории Российской Федерации.

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ
МИГРАЦИИ МВД РОССИИ ПО РЕАЛИЗАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ ПО ОКАЗАНИЮ
СОДЕЙСТВИЯ ДОБРОВОЛЬНОМУ ПЕРЕСЕЛЕНИЮ
В РОССИЙСКУЮ ФЕДЕРАЦИЮ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ,
ПРОЖИВАЮЩИХ ЗА РУБЕЖОМ**

Учебные вопросы:

14.1. Цели и задачи Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

14.2. Условия и порядок участия в Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

**14.1. Цели и задачи Государственной программы по оказанию содействия
добровольному переселению в Российскую Федерацию
соотечественников, проживающих за рубежом**

Российская Федерация является государством с подвижной, динамически развивающейся миграционной системой. Ее изменения обусловлены особенностями протекающих на территории государства социальных, экономических, геополитических и демографических процессов. Несмотря на постоянно принимаемые меры, направленные на укрепление демографической ситуации, она на сегодняшний день, остается нестабильной.

В этой связи, одним из приоритетных направлений миграционной политики Российской Федерации является оказание содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: «Россия стремится не забывать о соотечественниках... Прошло то время, когда люди, оказавшиеся вне Родины, причём зачастую не по своей вине и даже без своей воли, попросту вычёркивались из жизни нашей страны. Поддержка соотечественников — это одно из важнейших направлений развития нашего государства...»¹.

Под соотечественниками понимаются лица, родившиеся в одном государстве, проживающие либо проживавшие в нем и обладающие

¹ Председатель Правительства Российской Федерации Д. А. Медведев // Официальный сайт МВД России. URL:<http://www.mvd.ru>

признаками общности языка, истории, культурного наследия, традиций и обычаев, а также потомки указанных лиц по прямой нисходящей линии. Применительно к Российской Федерации соотечественниками за рубежом (далее — соотечественники) признаются:

1) граждане Российской Федерации, постоянно проживающие за пределами территории Российской Федерации;

2) лица и их потомки, проживающие за пределами территории Российской Федерации и относящиеся, как правило, к народам, исторически проживающим на территории Российской Федерации;

3) сделавшие свободный выбор в пользу духовной, культурной и правовой связи с Российской Федерацией лица, чьи родственники по прямой восходящей линии ранее проживали на территории Российской Федерации, в том числе:

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

– выходцы (эмигранты) из Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, имевшие соответствующую гражданскую принадлежность и ставшие гражданами иностранного государства или лицами без гражданства¹.

Воспитанные в традициях российской культуры, владеющие русским языком, соотечественники в наибольшей мере способны к адаптации и скорейшему включению в систему позитивных социальных связей российского сообщества.

Целями государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников является оказание им государственной поддержки, в том числе в обеспечении правовой защиты их интересов, а также создание условий, при которых они могли бы в качестве равноправных граждан жить в иностранных государствах или вернуться в Российскую Федерацию. Для достижения указанных целей, на органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации возложена обязанность содействовать добровольному переселению соотечественников в Российскую Федерацию: «Последовательное создание условий для содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию тех соотечественников, кто делает такой выбор — задача на долгосрочную перспективу... Смысл нашей работы в том, чтобы

¹ Федеральный закон от 24.05.1999 № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом».

помочь выехать тем, кто уже принял такое решение, но в силу тех или иных причин раньше не имел такой возможности»¹.

Содействие добровольному переселению соотечественников осуществляется посредством их вовлечения в Государственную программу по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (далее — Государственная программа), направленную на объединение потенциала соотечественников, проживающих за рубежом, с потребностями развития российских регионов².

Основными целями Государственной программы являются:

- стимулирование и организация процесса добровольного переселения соотечественников на постоянное место жительства в Российскую Федерацию;
- содействие социально-экономическому развитию регионов;
- решение демографических проблем, в первую очередь на территориях приоритетного заселения.

Для достижения поставленных в Государственной программе целей запланировано решение ряда задач. Среди них:

- создание комплекса условий (политических, социально-экономических, организационных, включая необходимое информационное сопровождение), способствующих переезду соотечественников в Российскую Федерацию на постоянное место жительства и скорейшему их вовлечению в устойчивые позитивные социальные связи принимающего сообщества;
- нормативно-правовое обеспечение процесса добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников в рамках Государственной программы и в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами;
- создание механизмов добровольного переселения соотечественников в Российскую Федерацию;
- мониторинг состава потенциальных участников Государственной программы, процесса их переселения и адаптации на терри-

¹ Руководитель ФМС России К. О. Ромодановский с 2005 по 2016 г. Форум переселенческих организаций [Электронный ресурс] //URL: <http://www.migrant.ru/gosprogrmma-sootchestvenniki/>

² Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (утв. указом Президента Российской Федерации от 22.06.2006 № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

тории Российской Федерации, социального и медицинского обеспечения;

- разработка региональных программ и проектов переселения;
- вовлечение институтов гражданского общества в реализацию Государственной программы;

- обеспечение эффективного государственного и общественного контроля за процессом переселения, а также взаимным соблюдением прав и выполнением взятых на себя обязательств между переселяющимися соотечественниками и Российской Федерацией.

Важно отметить, что участие соотечественников в Государственной программе осуществляется исключительно на добровольной основе. Другими основополагающими началами (принципами) оказания содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, на которых основана Государственная программа, являются¹:

- финансовая обеспеченность мероприятий, предусмотренных Государственной программой, сочетание безвозвратного и возвратного принципов социально-экономической поддержки участников Государственной программы (переселенцев);

- обеспечение баланса интересов переселенцев, принимающего сообщества, Российской Федерации в целом и ее субъектов, органов местного самоуправления, а также предпринимателей;

- приоритет мер социально-экономического стимулирования, определяющих рамочные условия и характер переселения, а также направленность этого процесса;

- адресность социально-экономической поддержки и обусловленность ее предоставления соблюдением участниками Государственной программы условий участия в ней и социально-экономическими характеристиками субъектов Российской Федерации, разрабатывающих региональные программы оказания содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников;

- взаимосвязь содержания мероприятий, предусмотренных Государственной программой, с задачами государственного, социально-экономического, культурного и национального развития Российской Федерации в целом и ее субъектов;

¹ Там же.

- доступность информации об условиях участия в Государственной программе, правах и обязательствах участников Государственной программы, объемах государственных гарантий и социальной поддержки, а также о социально-экономических характеристиках территорий, предлагаемых для переселения.

Оказание содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, осуществляется в рамках и на условиях Государственной программы и региональных программ переселения, разработанных субъектами Российской Федерации и согласованных Правительством Российской Федерации¹. Соответствующие региональные программы, согласованные с Правительством Российской Федерации приняты:

- в Центральном федеральном округе (Белгородская, Брянская, Владимирская, Воронежская, Ивановская, Калужская, Костромская, Курская, Липецкая, Орловская, Рязанская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Тульская и Ярославская области);

- Северо-Западном федеральном округе (Республики Карелия и Коми; Архангельская, Вологодская, Калининградская, Ленинградская, Мурманская, Новгородская и Псковская области; Ненецкий автономный округ);

- Южном федеральном округе (Республики Адыгея и Калмыкия; Краснодарский край, Астраханская, Волгоградская и Ростовская области);

- Северо-Кавказском федеральном округе (Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия-Алания, Чеченская Республика; Ставропольский край);

- Приволжском федеральном округе (Республики Башкортостан, Марий Эл, Мордовия, Татарстан, Удмуртия и Чувашия; Пермский край; Кировская, Нижегородская, Оренбургская, Пензенская, Самарская, Саратовская и Ульяновская области);

¹ Например, постановлением Правительства Ленинградской области от 07.12.2015 № 466 утверждена на региональном уровне государственная программа Ленинградской области «Содействие занятости населения Ленинградской области», содержащая подпрограмму «Оказание содействия переселению в Ленинградскую область соотечественников, проживающих за рубежом». Предварительно проект государственной программы «Оказание содействия добровольному переселению в Ленинградскую область соотечественников, проживающих за рубежом, на 2014–2020 годы» прошел процедуру согласования Правительством Российской Федерации (распоряжение от 25.12.2014 № 2690-р).

- Уральском федеральном округе (Курганская, Свердловская, Тюменская и Челябинская области; Ханты-Мансийский автономный округ — Югра и Ямало-Ненецкий автономный округ);

- Сибирском федеральном округе (Республики Алтай, Тыва и Хакасия; Алтайский и Красноярский края; Иркутская, Кемеровская, Новосибирская, Омская и Томская области);

- Дальневосточном федеральном округе (республики Бурятия и Саха (Якутия); Забайкальский, Камчатский, Приморский и Хабаровский края; Амурская, Магаданская и Сахалинская области; Еврейская автономная область; Чукотский автономный округ)¹.

Отдельные регионы страны, такие как Республика Крым, Московская область, города Москва, Санкт-Петербург и Севастополь разрабатывают региональные программы переселения при наличии потребности экономики названных субъектов Российской Федерации в переселенцах и возможности по их приему и обустройству в этих субъектах Российской Федерации².

Организация и обеспечение работы с участниками Государственной программы осуществляется в соответствии нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Реализация Государственной программы, осуществляется в соответствии с планом мероприятий по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, который утверждается Правительством Российской Федерации на 3-летний период³. Указанный план включает в себя мероприятия по правовому обеспечению Государственной программы; организационно-управленческие мероприятия; аналитическое, методическое и информационное обеспечение реализации Государственной программы, анализ и оценку результатов, получаемых в ходе реализации Государственной программы в соответствии с установленными критериями оценки эффективности⁴; объем средств федерального бюджета,

¹ Официальный сайт МВД России . URL:https://мвд.рф/upload/site1/document_file/OIP.pdf.

² Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (п. 47.1).

³ См., например: распоряжение Правительства Российской Федерации от 04.12.2019 №2917-р «Об утверждении Плана мероприятий по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на 2020–2022 годы».

⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24.10.2013 № 1947-р «Об утверждении критериев оценки эффективности реализации Государственной программы по оказа-

необходимых для обеспечения мероприятий по реализации Государственной программы; целевые показатели реализации Государственной программы¹.

Исполнителями Государственной программы являются федеральные органы исполнительной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Координатором их деятельности по реализации Государственной программы назначено Министерство внутренних дел Российской Федерации.

Финансовое обеспечение мероприятий по реализации Государственной программы и региональных программ осуществляется за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также за счет финансового участия юридических и физических лиц. В реализации перечисленных программ ориентир делается на государственно-частное партнерство.

14.2. Условия и порядок участия в Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом

Реализация Государственной программы представляет собой комплекс мероприятий, осуществляемых как за рубежом, так и на территории Российской Федерации.

Одним из механизмов обеспечения режима наибольшего благоприятствования при реализации Государственной программы является эффективная информационная политика МВД России, направленная на предоставление полной и достоверной информации потенциальным участникам об условиях и порядке участия в Государственной программе. Для этого МВД России при активном участии заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации формирует и размещает на своем официальном сайте в сети Интернет официальный информационный пакет о Государственной программе, а также комплекты информационных материалов о проектах переселения. В официальном пакете Министерство указывает информацию о содержании Государственной программы, условиях переселения,

нию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом». Официальный сайт МВД России. URL: https://мвд.рф/upload/site1/document_file

¹ Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (п. 9).

обязательных административных процедурах, правах и обязательствах участников Государственной программы; о мерах социальной поддержки, медицинском обеспечении, жилищном обустройстве, размерах предоставляемых гарантий и компенсаций; о возможности трудоустройства на территории вселения, как самих участников Государственной программы, так и членов их семей. Указываются территории вселения, на которых для участников Государственной программы в зависимости от их профессии имеются благоприятные возможности осуществления трудовой деятельности. Раскрываются возможности получения образования на территории Российской Федерации. В целях стимулирования предпринимательских инициатив, связанных с Россией, в информационный пакет включаются сведения порядке осуществления предпринимательской деятельности в Российской Федерации, мерах государственной поддержки предпринимателей, а также о программах развития малого бизнеса и предпринимательства в конкретных субъектах Российской Федерации. Дополнительно МВД России осуществляет поддержку и развитие информационного ресурса «Автоматизированная информационная система «Соотечественники»».

Доведение информации о Государственной программе до потенциальных участников осуществляется также непосредственно представительствами или представителями МВД России за рубежом, дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Российской Федерации, временными группами¹.

Информирование потенциальных участников Государственной программы может осуществляться через отечественные и зарубежные средства массовой информации. Может быть использован потенциал российских центров науки и культуры в иностранных государствах, российских неправительственных организаций и общественных объединений за рубежом.

Результатом эффективно проведенной информационной кампании становится популяризация Государственной программы среди соотечественников, проживающих за рубежом. Соотечественник, выразивший желание добровольно переехать в Российскую Федерацию учитывается уполномоченным органом за рубежом для планирования и организации дальнейшей работы с ним. Проявление заинтересованности со стороны соотечественника является предпосылкой для ин-

¹ Далее по тексту – уполномоченные органы за рубежом.

дивидуальной работы по углубленному разъяснению содержания и условий Государственной программы, оказанию содействия в выборе оптимального варианта переселения, подготовке к регистрации (прием и согласование заявления) и регистрации соотечественника в качестве участника Государственной программы, а также подготовке к переезду в Российскую Федерацию.

Участником Государственной программы является соотечественник, достигший возраста 18 лет, обладающий дееспособностью и соответствующий требованиям, установленным Государственной программой¹. С участником Государственной программы на постоянное место жительства в Российской Федерации могут переселяться члены его семьи. К членам семьи участника Государственной программы относятся супруга (супруг); дети, в том числе усыновленные или находящиеся под опекой (попечительством); дети супруги (супруга) участника Государственной программы; родители участника Государственной программы и его супруги (супруга), родные сестры и братья участника Государственной программы и его супруги (супруга); дети родных сестер и братьев участника Государственной программы и его супруги (супруга), в том числе усыновленные или находящиеся под опекой (попечительством), бабушки, дедушки, внуки. Совершеннолетний член семьи участника Государственной программы, за исключением его супруги (супруга), может принимать участие в Государственной программе в качестве самостоятельного участника.

Таким образом, чтобы стать участником Государственной программы, необходимо соответствовать следующим, законодательно установленным требованиям:

- достижение 18-летнего возраста;
- обладание дееспособностью и трудоспособностью в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Кроме того, для участия в Государственной программе соотечественник и члены его семьи, являющиеся иностранными гражданами (лицами без гражданства) должны удовлетворять требованиям, предъявляемым для получения разрешения на временное проживание на территории Российской Федерации.

Решение об участии в Государственной программе принимается соотечественником добровольно на основе осознанного выбора им

¹ Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (п. 6).

конкретного места проживания и работы на территории Российской Федерации и оформляется путем подачи им личного заявления в уполномоченный орган за рубежом.

Для отдельных категорий потенциальных участников Государственной программы установлен особый порядок обращения с заявлением. Так, обратиться с заявлением об участии в Государственной программе и получить свидетельство участника Государственной программы на территории Российской Федерации имеют право иностранные граждане:

- страной постоянного или временного проживания которых является Российская Федерация;
- прибывшие на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке;
- признанные беженцами на территории Российской Федерации;
- получившие временное убежище на территории Российской Федерации.

При обращении в уполномоченный орган за рубежом, соотечественник представляет пакет документов, необходимых для оформления свидетельства участника Государственной программы, соответствующих предъявляемым требованиям:

1. Заявление о выдаче свидетельства по установленной форме¹;
2. Две фотографии заявителя размером 35×45 мм с четким изображением лица строго в анфас без головного убора²;
3. Копии документов:
 - удостоверяющие личность соотечественника, проживающего за рубежом и членов его семьи, включенных в заявление;
 - о семейном положении соотечественника, проживающего за рубежом и членов его семьи, включенных в заявление;
 - об образовании и о квалификации, о стаже трудовой деятельности, наличии ученого звания и степени; а также сведения, характеризующие личность соотечественника, проживающего за рубежом и

¹ Форма заявления утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 16.02.2013 № 196-р «Об утверждении формы заявления об участии в Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

² Допускается представление фотографий в головных уборах, не скрывающих овал лица, соотечественниками, религиозные убеждения которых не позволяют показываться перед посторонними лицами без головных уборов. Для соотечественников, постоянно носящих очки, обязательно фотографирование в очках без тонированных стекол.

членов его семьи, его профессиональные навыки и умения (если такие имеются).

При подаче документов заявителем предъявляются их оригиналы.

Соотечественники, которым законом предоставлено право обращаться с заявлением на территории Российской Федерации дополнительно представляют¹ копии документов, подтверждающих их право на постоянное или временное проживание на территории Российской Федерации.

Соотечественники, получившие убежище на территории Российской Федерации, кроме перечисленных документов и копий, предоставляют копию свидетельства о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации заявителю и (или) членам его семьи с предъявлением оригинала.

А соотечественник, признанный беженцем, при подаче заявления представляет копии выданных ему и членам его семьи, включенным в заявление об участии, удостоверений беженца с предъявлением оригиналов документов.

Копии документов, в случае если они составлены на иностранном языке, представляются с переводом на русский язык. Верность перевода и подлинность подписи переводчика должны быть нотариально засвидетельствованы. Оформленные на территории иностранных государств документы, подлежат в установленном порядке легализации, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации.

О приеме заявления к рассмотрению соотечественнику выдается справка, в которой указывается дата приема документов и срок их рассмотрения.

Соотечественник, проживающий в Российской Федерации, признанный беженцем в Российской Федерации либо получивший временное убежище на ее территории имеет также право подать заявление в электронной форме с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг. При подаче электронной формы заявления к нему прикрепляются электронные файлы с цветными

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.07.2010 № 528 «Об утверждении Положения о выдаче на территории Российской Федерации свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2006 г. № 817».

изображениями необходимых документов. Оригиналы впоследствии предъявляются при личном обращении в подразделение по вопросам миграции. Сотрудник подразделения по вопросам миграции территориального органа МВД России, получивший посредством автоматизированной системы заявление, не позднее рабочего дня, следующего за днем поступления заявления, направляет соотечественнику сообщение о приеме либо о мотивированном отказе в приеме заявления.

Решение об отказе в приеме заявления к рассмотрению принимается в случаях нарушения требований к форме и (или) содержанию заявления об участии в Государственной программе; невозможности прочтения текста заявления; отсутствия либо не предъявления установленных документов; а также когда предъявленные документы не соответствуют требованиям или в представленных документах отсутствуют необходимые печати, не имеется надлежащих подписей, имеются другие серьезные повреждения. Во всех перечисленных случаях соотечественнику предлагается устранить выявленные недостатки и повторно обратиться с заявлением.

Принявший заявление орган формирует электронный вариант заявления для организации работы по проверке указанных в нем сведений по учетам МВД России и ФСБ России и в течение рабочего дня с момента приема регистрирует.

Зарегистрированное заявление передается уполномоченному должностному лицу на рассмотрение. В случае с уполномоченным органом за рубежом, сотрудник на следующий рабочий день после регистрации заявления направляет его электронный вариант в подразделение по вопросам миграции на выбранной соотечественником территории вселения. Сотрудник подразделения по вопросам миграции осуществляет проверку заявителя и членов его семьи для выявления оснований для отказа в оформлении и выдаче свидетельства участника Государственной программы.

Государственной программой (п. 25) установлено, что в оформлении и выдаче свидетельства участника Государственной программы отказывается, если заявитель и (или) член его семьи, включенный в заявление:

- выступает за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, иными действиями создает угрозу безопасности Российской Федерации или ее граждан;
- финансирует, планирует террористические (экстремистские) акты, оказывает содействие в совершении таких актов или совершает

их, а равно иными способами поддерживает террористическую (экстремистскую) деятельность;

- в течение пяти лет предшествовавших подаче заявления подвергался административному выдворению либо депортации с территории Российской Федерации;

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

- осужден вступившим в законную силу приговором суда Российской Федерации за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо преступления, рецидив которого признан опасным;

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

- неоднократно в течение года привлекался к административной ответственности за нарушение миграционного и антинаркотического законодательства Российской Федерации;

- выехал из Российской Федерации для постоянного проживания в иностранном государстве (при подаче заявления на территории Российской Федерации);

- находится за пределами Российской Федерации более шести месяцев после постановки на учет в территориальном органе МВД России, участвующим в предоставлении услуги, по месту пребывания в субъекте Российской Федерации, выбранном для переселения;

- не соответствует требованиям региональной программы переселения субъекта Российской Федерации, избранного для переселения¹.

Также свидетельство участника Государственной программы не выдается, а ранее выданное аннулируется, а статус члена семьи участника Государственной программы вписанного в заявление утрачивается, если в отношении иностранного гражданина принято одно из следующих решений:

- о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации;

- об административном выдворении из Российской Федерации;

- о неразрешении въезда в Российскую Федерацию².

¹ Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (п. 25).

² Там же (п. 26).

Проверка проводится в том числе по учетам федерального казенного учреждения «Главный информационно-аналитический центр Министерства внутренних дел Российской Федерации» и информационных центров территориальных органов МВД России на региональном уровне. Результатом рассмотрения заявления об участии является предварительное согласование заявителя и членов его семьи, включенных в заявление об участии в Государственной программе.

Далее с целью принятия решения о выдаче (отказе в выдаче) заявителю свидетельства участника Государственной программы направляются межведомственные запросы:

- в уполномоченный орган субъекта Российской Федерации для рассмотрения заявления;
- в органы ФСБ России (для проведения проверок на предмет выявления оснований для отказа в оформлении и выдаче Свидетельства участника Государственной программы).

По результатам проверочных мероприятий в отношении потенциального участника Государственной программы и членов его семьи принимается решение об оформлении и выдаче Свидетельства. Мотивированное решение о выдаче (об отказе в выдаче) свидетельства участника Государственной программы принимает руководитель (начальник) территориального органа МВД России или его заместитель. После чего соответствующая информация вносится в электронный вариант заявления об участии.

Подразделением по вопросам миграции в течении трех рабочих дней в представительство МВД России направляется электронный вариант заявления об участии с информацией о решении территориального органа МВД России о выдаче (отказе в выдаче) свидетельства участника Государственной программы, принятого с учетом решения уполномоченного органа субъекта Российской Федерации, а также с информацией о результатах проведения проверочных мероприятий в отношении заявителя и совместно переселяющихся с ним членов его семьи.

О принятом решении (об отказе в выдаче свидетельства участника Государственной программы или о согласовании кандидатуры для участия в региональной программе) заявителю направляется уведомление. Соотечественник проживающий за рубежом, уведомляется уполномоченным органом за рубежом. Остальные заявители уведомляются подразделением по вопросам миграции.

Вне зависимости от того обратился соотечественник с заявлением на территории Российской Федерации или за ее пределами, срок направления такого уведомления не должен превышать тридцать пять календарных дней со дня подачи заявления. В случае, если соотечественнику отказано в выдаче свидетельства участника Государственной программы по причине несоответствия требованиям региональной программы переселения, уполномоченный орган по месту обращения организует дополнительную работу по подбору и согласованию с заявителем другого возможного субъекта Российской Федерации для переселения. В случае достижения консенсуса по данному вопросу, заявитель обращается с повторным заявлением.

При положительном решении территориальным органом МВД России или уполномоченным органом за рубежом оформляется свидетельство участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом¹ сроком на три года, а сам соотечественник приглашается для получения свидетельства участника Государственной программы. Свидетельство участника Государственной программы вручается заявителю при личном посещении уполномоченного органа за рубежом или территориального органа МВД России в срок не позднее дня истечения срока предоставления государственной услуги (шестьдесят календарных дней со дня подачи заявления об участии и прилагаемых к нему документов)². Свидетельство является подтверждением участия соотечественника в Госпрограмме.

По истечении срока действия свидетельства соотечественник теряет статус участника Государственной программы, а члены его семьи, указанные в свидетельстве, - статус членов семьи участника Государственной программы.

В случае необходимости участник Государственной программы имеет право обратиться с заявлением о замене свидетельства. При

¹ Форма свидетельства утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 28.12.2006 № 817 «О свидетельстве участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

² Приказ МВД России от 12.03.2020 № 134 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению, выдаче и замене свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

этом законодательно установлено, что заявление подается по месту постановки на учет владельца свидетельства. В заявлении, составленном в произвольной форме, помимо информации о заявителе и членах его семьи, подлежащих включению в свидетельство, в обязательном порядке указываются обстоятельства, послужившие основанием для обращения. Так, основанием для замены свидетельства является изменение фамилии, имени, отчества владельца свидетельства участника Государственной программы; выявление неточностей или ошибок в произведенных записях или отметках; непригодность для дальнейшего использования либо утрата свидетельства. Свидетельство участника Государственной программы также подлежит замене в связи с утратой кем-либо из членов семьи участника Государственной программы установленного законодательством статуса члена семьи участника Государственной программы¹.

Замена свидетельства участника Государственной программы производится в течение четырнадцати календарных дней со дня подачи соответствующего заявления. При этом в новом свидетельстве указывается прежний срок действия.

Соотечественник, с момента регистрации его в качестве участника Государственной программы, и члены его семьи наделяются специальными правами, соответствующими их статусу²:

а) на освобождение от уплаты таможенных платежей в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза;

б) на получение разрешения на временное проживание вне квот, вида на жительство, а также на приобретение гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации о гражданстве Российской Федерации;

в) на получение дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования, а также среднего профессионального, высшего и дополнительного профессионального образования;

г) на получение медицинской помощи в рамках программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в соответствии с законодательством Российской Федерации;

¹ Там же.

² Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (п. 19).

д) на предоставление мест в учреждениях социального обслуживания населения и оказание иных услуг в соответствии с законодательством Российской Федерации о социальном обслуживании граждан;

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

Кроме того, участник Государственной программы и члены его семьи, совместно переселяющиеся на постоянное место жительства в Российскую Федерацию, имеют право на получение государственных гарантий и социальной поддержки, в том числе:

1. На компенсацию за счет средств федерального бюджета расходов на переезд к будущему месту проживания, включая оплату проезда и провоз личных вещей¹;

2. На компенсацию за счет средств федерального бюджета расходов на уплату государственной пошлины за оформление документов, определяющих правовой статус переселенцев на территории Российской Федерации, а также на уплату консульского сбора и сбора в счет возмещения фактических расходов, связанных с оформлением визы и приемом заявления о выдаче разрешения на временное проживание²;

3. На получение за счет средств федерального бюджета пособия на обустройство³;

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 10.03.2007 № 150 «Об утверждении Правил выплаты участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, компенсации расходов на переезд к будущему месту проживания».

² Постановление Правительства Российской Федерации от 25.09.2008 № 715 «Об утверждении Правил выплаты участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей компенсации за счет средств федерального бюджета расходов на уплату государственной пошлины за оформление документов, определяющих правовой статус переселенцев на территории Российской Федерации».

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 27.03.2013 № 270 «О порядке осуществления выплаты пособия на обустройство участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей».

4. На получение за счет средств федерального бюджета ежемесячного пособия при отсутствии дохода от трудовой, предпринимательской и иной не запрещенной законодательством Российской Федерации деятельности в период до приобретения гражданства Российской Федерации, но не более чем в течение шести месяцев. Размер пособия определяется с учетом прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации¹.

Перечисленные государственные гарантии и социальная поддержка в полном объеме предоставляется только участникам Государственной программы, переселяющимся в Российскую Федерацию на территории приоритетного заселения. Остальным участникам Государственной программы предоставляются аналогичные меры поддержки за исключением ежемесячного пособия при отсутствии дохода от трудовой, предпринимательской и иной не запрещенной законодательством Российской Федерации деятельности.

Предоставление иных государственных гарантий, социальная поддержка, трудоустройство участника Государственной программы, обеспечение его и членов его семьи необходимым жильем осуществляются по инициативе субъекта Российской Федерации в рамках, утверждаемых Правительством Российской Федерации региональных программ переселения.

Участие в Государственной программе дает соотечественнику и членам его семьи, являющимся иностранными гражданами или лицами без гражданства, в приоритетном порядке право на получение разрешения на временное проживание, вида на жительство и на приобретение гражданства Российской Федерации.

Следующим важным этапом реализации Государственной программы является подготовка и переезд ее участника на территорию вселения.

Для этого участнику Государственной программы и членам его семьи, обратившимся с инициативой о вступлении в Государственную программу на территории иностранного государства, оформляются необходимые документы для переезда в Российскую Федерацию, в том числе виза (при необходимости).

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.01.2007 № 8 «О порядке выплаты участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей ежемесячного пособия при отсутствии дохода от трудовой, предпринимательской и иной деятельности».

Прибытие участника Госпрограммы на выбранную для постоянного проживания в Российской Федерации территорию вселения осуществляется самостоятельно.

При въезде на территорию Российской Федерации соотечественник обязан иметь при себе:

- паспорт либо иной документ, признаваемый в соответствии с международными договорами Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность;
- свидетельство участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом;
- российскую визу (только для стран с визовым режимом въезда в Российскую Федерацию);
- документ, подтверждающий отсутствие судимости на каждого совершеннолетнего члена семьи соотечественника;
- миграционную карту (для иностранных граждан и лиц без гражданства).

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте определение соотечественника.
2. Назовите категории лиц, относимых законодательством Российской Федерации к соотечественникам.
3. Назовите цели государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников.
4. Перечислите задачи Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.
5. Назовите принципы оказания содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.
6. Перечислите требования к соотечественникам, желающим вступить в Государственную программу.
7. Перечислите основания включения лица в Государственную программу по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.
8. Назовите алгоритм включения лица в Государственную программу по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.
9. Назовите основания для отказа в оформлении и выдаче свидетельства участника Государственной программы.
10. Назовите срок действия свидетельства участника Государственной программы.
11. Перечислите основные права участника Государственной программы.

Глава 15

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ МВД РОССИИ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) ЗА ПРЕБЫВАНИЕМ, ПРОЖИВАНИЕМ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ ТРУДОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНОСТРАННЫМИ ГРАЖДДАНАМИ И ЛИЦАМИ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебные вопросы:

15.1. Правовые основы контроля (надзора) за пребыванием, проживанием и осуществлением трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства в Российской Федерации.

15.2. Перспективы совершенствования контрольной (надзорной) деятельности в сфере миграции.

15.1. Правовые основы контроля (надзора) за пребыванием, проживанием и осуществлением трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства в Российской Федерации

Категория «порядок пребывания иностранных граждан» тесно связана с понятием «правопорядок». Первый термин предполагает реализацию правовых норм иммиграционного законодательства, результатом которой является упорядочение общественных отношений, возникающих между органами миграционного учета и лицами, не имеющими российского гражданства. В нем осуществляется обеспечение прав и обязанностей невластных субъектов, итогом чего должно стать их правомерное поведение, практическое осуществление законности. Тождественность рассматриваемых терминов все же неполная. Порядок пребывания — это лишь одно из проявлений правопорядка на небольшом участке общественной жизни — в миграционной сфере. Состояние правопорядка здесь во многом обеспечивается надлежащей реализацией полномочий правоохранительных органов.

Надлежащий уровень правопорядка в иммиграционной сфере, в этом случае, обусловлен принятием эффективных правовых норм, созданием действенного механизма их реализации, а также охранительной системы, позволяющей оперативно выявлять нарушителей миграционного законодательства и привлекать их к административной ответственности.

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы, прямо определила ряд направлений миграционной политики, призванных усовершенствовать меха-

низмы профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации. Среди них:

- совершенствование правовой основы противодействия незаконной миграции, в том числе регулирование ответственности лиц за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации;
- совершенствование государственного контроля (надзора) в части, касающейся въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации, транзитного проезда через ее территорию, пребывания (проживания) иностранных граждан и осуществления ими трудовой деятельности на территории Российской Федерации;
- развитие инфраструктуры государственной границы Российской Федерации;
- обеспечение эффективного контроля за соблюдением требований трудового законодательства и законодательства Российской Федерации о налогах и сборах работодателями, привлекающими и использующими иностранных работников;
- совершенствование порядка исполнения решений об административном выдворении иностранных граждан за пределы Российской Федерации и их депортации, а также порядка передачи иностранных граждан в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии;
- совершенствование механизма миграционного контроля в целях решения задач по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации, в том числе по противодействию криминальным, террористическим и экстремистским структурам и др.

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

Статьей 30 федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» определено, что контроль за соблюдением правил пребывания и проживания иностранных граждан, имеющих дипломатические, консульские и служебные паспорта, либо пользующихся дипломатическими привилегиями и суверенитетом осуществляется Министерством иностранных дел Российской Федерации.

Среди таких лиц: главы дипломатических представительств и главы консульских учреждений иностранных государств в Россий-

ской Федерации, сотрудники дипломатических представительств и работники консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, а также члены семей и гости указанных лиц; въехавшие в Российскую Федерацию с рабочим визитом и имеющие дипломатические или служебные паспорта должностные лица министерств иностранных дел иностранных государств и члены их семей; въехавшие в Российскую Федерацию с рабочим визитом и пользующиеся в соответствии с международным договором Российской Федерации дипломатическими привилегиями и иммунитетами должностные лица международных организаций, должностные лица и т. д.

Контроль за соблюдением остальными иностранными гражданами и лицами без гражданства правил пребывания в Российской Федерации в той или иной мере осуществляет широкий круг субъектов, наделенных функциями государственного управления. К ним относятся: Президент Российской Федерации; Федеральное собрание Российской Федерации; Правительство Российской Федерации; федеральные органы исполнительной власти, в числе которых: МВД России; Минздрав России; Минэкономразвития России; Федеральная служба по труду и занятости населения; органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в числе которых: территориальные органы МВД субъектов Российской Федерации. Отдельное место занимают суды, которые принимают решение в связи с рассмотрением дел об административных правонарушениях.

Основным же органом, осуществляющим контроль за проживанием, временным пребыванием в Российской Федерации и транзитным передвижением в пределах Российской Федерации иностранных граждан является МВД России и его территориальные органы.

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

¹ Указ Президента Российской Федерации от 01.03.2011 № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» (ст. 3).

МВД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел. Руководство деятельностью МВД России осуществляет Президент Российской Федерации¹.

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

МВД России занималось проблемами миграционного контроля всегда, особенно в плане противодействия незаконной миграции. По мнению руководства МВД России, незаконная миграция приобрела характер постоянно действующего фактора, все более негативно влияющего на социально-экономическую и внутривнутриполитическую стабильность в регионах независимо от их удаленности от государственных границ и создающего потенциальные угрозы потери контроля за отдельными пограничными районами страны, что в совокупности является потенциальной угрозой национальной безопасности².

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

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

¹ Там же (ст. 1).

² Ивахов П. И., Малышева Е. А., Попов А. И. Применение административного законодательства сотрудниками ОВД при осуществлении миграционного контроля: учебное пособие. Калининград: КЛЮИ МВД России, 2010. С. 47.

Функции головного подразделения Министерства внутренних дел Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции возложены на Главное управление по вопросам миграции. Оно организует и координирует федеральный государственный контроль (надзор) за проживанием и пребыванием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации; за соблюдением правил привлечения работодателями и заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда, за осуществлением трудовой деятельности иностранных работников. На него же возложены полномочия по организации и координации контроля за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства, должностными лицами, юридическими лицами, иными органами и организациями правил миграционного учета.

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

- иностранными гражданами и лицами без гражданства, должностными лицами, юридическими лицами, иными органами и организациями правил миграционного учета;
- иммиграционных правил иностранными гражданами и лицами без гражданства;
- правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда;
- правил трудовой деятельности иностранными работниками на территории Российской Федерации;
- иностранными гражданами и лицами без гражданства сроков пребывания (проживания), передвижения или порядка выбора места пребывания (жительства) на территории Российской Федерации.

Контрольно-надзорные полномочия являются одними из основных для подразделений по вопросам миграции и образуют важнейшее направление их деятельности. Вместе с тем деятельность по реализации миграционного законодательства в той или иной мере присуща практически всем службам и подразделениям органов внутренних дел, отличающимся друг от друга своей компетенцией, методами и формами деятельности.

15.2. Перспективы совершенствования контрольной (надзорной) деятельности в сфере миграции

В Российской Федерации проходит масштабная реформа контрольно-надзорной деятельности. С помощью регуляторной гильотины проводится ревизия нормативно-правовой регламентации общеобязательных требований, предъявляемых к гражданам и организациям, в общественно значимых сферах. В рамках проводимых мероприятий анализируется соответствие действующих норм права в сфере контрольно-надзорной деятельности современным реалиям.

Одним из значимых результатов реформы контрольно-надзорной деятельности стало принятие федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹. Однако новый нормативный правовой акт не распространил свое действие на миграционную сферу.

Накопившиеся проблемы контрольно-надзорной деятельности предполагается решить с помощью профильного отраслевого нормативного правового акта. Следует отметить, что его разработка носила плановый характер и осуществлялась в рамках исполнения Плана мероприятий по реализации в 2020–2022 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы².

МВД России была проделана значительная работа по анализу эффективности действующих правовых норм, а также разработке новых концептуальных подходов к регулированию миграции иностранных граждан и лиц без гражданства. Результатом этой деятельности стал проект федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства»³.

Наряду с иными новеллами в пояснительной записке к проекту федерального закона прямо указывается на принципиально новые подходы к регулированию миграционных отношений в Российской Федерации: «вместо функции федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции для обозначения комплекса мер, осуществляемых органами внутренних дел Российской Федерации в целях обеспечения соблюдения иностранными гражданами, физическими, юридическими лицами и индивидуальными предпринимате-

¹ <https://knd.ac.gov.ru/wp-content/uploads/2020/08/KND-248.pdf>

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22.02.2019 № 265-р.

³ Далее – «проект федерального закона».

лями законодательства в сфере миграции, законопроектом вводится понятие «административный надзор за законностью пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан»¹.

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

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

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

Однако появляются в нем и совершенно новые для отечественного миграционного права институты и механизмы, такие как контролируемое пребывание, ведение реестров недобросовестных приглашающих лиц и недобросовестных работодателей.

Все рассматриваемые в законе составляющие административного надзора органично раскрывают его правовую природу и способствуют достижению его целей. Вопрос вызывает лишь отнесение к административному надзору «обеспечения размещения органами внутренних дел (полицией) в открытом доступе актуальных сведений о нормативно установленных правилах (требованиях) в сфере миграции, ответственности за их несоблюдение, а также уведомление работодателей, заказчиков работ (услуг), принимающих лиц, приглашающей стороны об указанных правилах (требованиях) и ответственно-

¹ Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. [Электронный ресурс]. URL:<https://regulation.gov.ru>

сти за их несоблюдение на стадии прохождения процедур, предусмотренных настоящим Федеральным законом». И если в уведомительных действиях можно усмотреть профилактическую сущность административного надзора, то «обеспечение размещения» актуальной информации о правовом регулировании в сфере миграции самостоятельного значения в надзорной деятельности, как представляется, не имеет.

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

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

Благодаря новой правовой норме иностранный гражданин через подписание «соглашения о лояльности» будет подтверждать свое знание и понимание миграционного законодательства Российской

Федерации и выражать согласие на его соблюдение и исполнение ¹. Данным документом иностранный гражданин в одностороннем свидетельствует об отсутствии у него неснятой или непогашенной судимости за совершение преступления, а также брать на себя обязательства воздерживаться от действий, способных причинить ущерб национальным интересам Российской Федерации.

Еще одним нововведением законопроекта является декларирование особого миграционного статуса «контролируемое пребывание».

Новый миграционный статус «контролируемое пребывание» позволяет говорить о развитии института специального (персонального) административного надзора.

Режим «контролируемое пребывание» устанавливается до выезда из Российской Федерации иностранного гражданина, либо урегулирования им своего правового положения на территории Российской Федерации, либо утраты (прекращения) действия обстоятельств, в связи с которыми был установлен режим контролируемого пребывания.

Легализация института «контролируемое пребывание» позволит правоохранительным органам на законных основаниях применять превентивные меры к такой категории лиц.

В условиях введения института «контролируемое пребывание» сущность административного надзора в контексте рассматриваемой проблематики заключается в установлении дополнительных обязанностей или ограничений. Среди них, например обязательная явка с определенной периодичностью в правоохранительный орган по месту жительства, пребывания или фактического нахождения и др. Соответственно в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства, уклоняющихся от обязательной явки в подразделения, осуществляющие такой надзор или от выезда из государства могут быть инициированы процедуры установления места их нахождения.

Введение новых институтов позволяет говорить о необходимости расширения потенциала миграционных подразделений, включая создание и ведение соответствующих информационных ресурсов.

Давно ожидаемой новеллой стало объединение применяемых в Российской Федерации мер государственного принудительного воздействия, заключающихся в удалении за пределы территории госу-

¹ Проект федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. [Электронный ресурс] // URL:<https://regulation.gov.ru>

дарства иностранного гражданина или лица без гражданства, в единый институт высылки. Научная общественность давно полемизирует на тему единства и дифференциации правовой природы действующих процедур административного выдворения и депортации. Проект федерального закона примирил разные научные концепции заменив указанные меры единой – высылкой, но дифференцировав основания и порядок ее применения. На протяжении девяти статей документа раскрываются все существенные аспекты высылки в Российской Федерации: условия и общие начала применения высылки; порядок принятия, исполнения, прекращения, приостановления, возобновления исполнения решения о высылке; правовые последствия высылки и т.д.

Таким образом, проект федерального закона в значительной степени ликвидировал имеющиеся пробелы в правовом регулировании государственного контроля (надзора) в сфере миграции. Подробное изложение нормативно установленных правил (требований) в сфере миграции, ответственности за их несоблюдение позволяет продемонстрировать открытость миграционной политики Российской Федерации при одновременном акцентировании внимания на серьезности государственных подходов к вопросам национальной безопасности в миграционной сфере.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Назовите направления Государственной миграционной политики Российской Федерации в сфере миграционного контроля (надзора).
2. Перечислите субъектов миграционного контроля.
3. Назовите категории иностранных граждан, в отношении которых миграционный контроль (надзор) осуществляется МИД России.
4. Назовите категории иностранных граждан, в отношении которых миграционный контроль (надзор) осуществляется МВД России.
5. Перечислите задачи МВД России в сфере миграционного контроля..
6. Раскройте содержание административного надзора в миграционной сфере.
7. Дайте определение понятия «соглашение о лояльности».
9. Раскройте содержание соглашения о лояльности.

Глава 16

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ МВД РОССИИ ПО ПРИМЕНЕНИЮ К ИНОСТРАННЫМ ГРАЖДАНАМ И ЛИЦАМИ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА ОТДЕЛЬНЫХ МЕР ПРИНУЖДЕНИЯ

Учебные вопросы:

16.1. Меры принудительного воздействия, применяемые к иностранным гражданам и лицам без гражданства в связи с нарушением законодательства Российской Федерации.

16.2. Депортация иностранных граждан и лиц без гражданства.

16.3. Административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства.

16.4. Реемиссия иностранных граждан и лиц без гражданства.

16.1. Меры принудительного воздействия, применяемые к иностранным гражданам и лицам без гражданства в связи с нарушением законодательства Российской Федерации

Конституция Российской Федерации закрепила важное положение о том, что все лица, законно находящиеся в Российской Федерации, пользуются на ее территории равными правами и свободами. Это же положение в равной степени относится и к обязанностям, в первую очередь к обязанности соблюдать законы Российской Федерации.

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

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

Принципиальных различий в применении отдельных мер принуждения:

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

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

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

- административной ответственности (предупреждение, штраф, лишение специального права)

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

Вместе с тем законодательством Российской Федерации предусмотрен ряд мер принудительного характера, применяемых исключительно в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства. К таким мерам следует отнести:

1. Депортацию иностранного гражданина или лица без гражданства.

2. Административное выдворение иностранного гражданина или лица без гражданства.

3. Реемиссию.

16.2. Депортация иностранных граждан и лиц без гражданства

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

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

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

- в отношении которого принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации (решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации может быть принято в

¹ Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ст. 2, ч. 1).

отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, незаконно находящихся на территории Российской Федерации, либо лица, которому не разрешен въезд в Российскую Федерацию, а также в случае, если пребывание (проживание) иностранного гражданина или лица без гражданства, законно находящихся в Российской Федерации, создает реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства, либо общественному порядку, либо здоровью населения, в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов других лиц)¹;

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

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

Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ст. 31) определено, что порядок депортации иностранных граждан определяется федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти. Вместе с тем до настоящего времени такой

¹ Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ст. 25.10, ч. 4); приказ МВД России от 10.11.2012 № 1024 «О порядке представления и рассмотрения в МВД России и его территориальных органах материалов для принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации».

порядок не утвержден. Отсутствие нормативно закреплённой процедуры депортации безусловно влияет на ее эффективность и единообразие на всей территории Российской Федерации. При этом следует признать, что институт депортации не является новым для российского правового поля, а потому определенный опыт в этой сфере уже накоплен правоприменителем¹.

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

Исполнение решения о *депортации* осуществляется территориальным органом МВД России. При этом, территориальный орган МВД России, ответственный за исполнение решения о *депортации*, незамедлительно с момента получения утвержденного решения направляет информацию о принятом решении в МИД России с целью доведения ее до сведения дипломатического представительства или консульского учреждения государства гражданской принадлежности (подданства) или постоянного проживания иностранного гражданина. До момента депортации, по решению суда, *депортируемый* иностранный гражданин может содержаться в специальном учреждении³.

Депортируемый иностранный гражданин выезжает из Российской Федерации на основании решения о *депортации*. Территориальный орган МВД России, ответственный за исполнение решения о де-

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

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

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 1306 «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии».

портации, не позднее, чем за двое суток до выезда *депортируемого* иностранного гражданина, информирует соответствующее подразделение органов внутренних дел на транспорте (при его наличии) либо подразделение территориального органа МВД России, в ведении которого находится обслуживаемая территория, о персональных данных *депортируемого* иностранного гражданина, а также о дате и времени его планируемого выезда из Российской Федерации. Если имеются сведения о возможности уклонения *депортируемого* иностранного гражданина от выезда из Российской Федерации организуется сопровождение иностранного гражданина до пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации.

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

16.3. Административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства

Далее рассмотрим процедуру административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства, как вида административного наказания.

В соответствии со статьей 32.10 КоАП РФ исполнение постановления судьи об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства производится путем официальной передачи иностранного гражданина или лица без гражданства представителю властей иностранного государства, на территорию которого указанное лицо выдворяется, либо путем контролируемого самостоятельного выезда лица, подлежащего административному выдворению за пределы Российской Федерации.

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

пределы Российской Федерации в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации¹. Однако формы такого контроля законодательно не определены.

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

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

При отсутствии оснований, препятствующих выезду иностранного гражданина из Российской Федерации, после оформления всех необходимых материалов начальник территориального органа МВД России или его заместитель обеспечивает их направление в суд, а также личное присутствие иностранного гражданина в суде с целью рассмотрения вопроса об административном выдворении.

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

До административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранный гражданин или лицо без гражданства по решению суда могут содержаться в специальных помещениях².

В случае принятия судьей решения о принудительном выдворении иностранного гражданина или лица без гражданства постановление вместе с имеющимися документами передается на исполнение

¹ Указ Президента Российской Федерации от 21.12.2026 № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» (п. 11, подп. 51).

² Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 1306 «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии».

судебному приставу-исполнителю. При необходимости оформления иностранному гражданину документов для выезда с территории Российской Федерации, они запрашиваются судебным приставом-исполнителем в территориальных органах МВД России.

В случае, когда документирование выдворяемого лица задерживается либо отсутствуют финансовые средства на его отправку, а также при наличии обстоятельств, препятствующих исполнению постановления об административном выдворении, начальник территориального органа МВД России направляет соответствующие материалы судье для рассмотрения вопроса о продлении срока содержания иностранного гражданина в специальном учреждении¹.

Обратим внимание также на постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2003 г. № 382 «О проставлении отметки о запрещении въезда в Российскую Федерацию некоторых категорий иностранных граждан и лиц без гражданства». Данное постановление направлено на исполнение подпункта 2 ч.1 ст. 27 федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», в соответствии с которым въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства не разрешается, если он в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации подвергался административному выдворению за пределы Российской Федерации либо депортировался — в течение пяти лет со дня административного выдворения за пределы Российской Федерации либо депортации.

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

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2003 г. № 382 установлено, что территориальные органы МВД России проставляют в документах, удостоверяющих личность иностранных граждан и лиц без гражданства, отметку, свидетельствующую о запрещении их въезда в Российскую Федерацию по основаниям, предусмотренным подпунктом 2 ч.1 ст. 27 федерального закона, в случае принятого в установленном порядке решения:

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

¹ Там же.

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

Отметка должна иметь следующие слова: «Въезд не разрешен» и содержать следующие сведения: основание запрещения въезда, наименование органа, проставившего отметку, подпись и фамилия должностного лица, дата проставления. Отметка проставляется специальным штампом, форма которого и порядок проставления отметки утверждаются МВД России.

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

16.4. Рeadмиссия иностранных граждан и лиц без гражданства

В завершение рассмотрим содержание института рeadмиссии. Институт рeadмиссии сравнительно недавно вошел в российскую правовую действительность, вместе с тем в международном праве именно ему отводится ключевая роль в противодействии незаконной миграции.

В современной науке изучению рeadмиссии уделяется значительное место. Ученые рассуждая о правовой природе рeadмиссии определяют ее как «согласие государства на прием обратно на свою территорию своих граждан (а также в некоторых случаях иностранцев, находившихся или проживающих в этом государстве), которые подлежат депортации из другого государства»¹. В каких случаях это возможно? Прimitивно схему рeadмиссии можно описать следующим образом: иностранный гражданин въезжает на территорию государства в отсутствии документов для законного нахождения в стране, когда факт такого незаконного пребывания вскрывается человека высылают обратно в государство его гражданской принадлежности или откуда он прибыл. В таком контексте рeadмиссию следует рассматривать как один из регуляторов миграционных процессов в государ-

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

стве, позволяющий наиболее гуманным способом, без длительного содержания в местах лишения свободы, отправить незаконного мигранта в государство его гражданской принадлежности или прежнего места жительства, которое в свою очередь обязано принять таких лиц¹. В институте реадмиссии проявляется правовая природа ответственности государства за своих граждан и иных лиц, проживающих на его территории.

В отличие от научных источников, отечественное право не содержит единого определения реадмиссии. Данное обстоятельство обусловлено договорной природой института реадмиссии. В каждом конкретном случае ее содержание и объем обязательств в отношении реадмиссии определяется договаривающимися сторонами. Так например, Российская Федерация и Европейское сообщество для целей двустороннего соглашения по данному вопросу договорились что под реадмиссией они понимают «передачу запрашивающим государством и принятие запрашиваемым государством лиц (граждан запрашиваемого государства, граждан третьих государств или лиц без гражданства), чей въезд, пребывание или проживание в запрашивающем государстве признаны незаконными в соответствии с положениям Соглашения»². Как правило, предметом подобных соглашений являются не только процедуры возврата и приема незаконных мигрантов, но и их транзита.

Несмотря на относительную «молодость»³ Институт реадмиссии сравнительно недавно вошел в российскую правовую действительность. Однако его значение в урегулировании миграционных процессов на территории государства уже сейчас сложно переоценить. Между тем, она дала возможность для решения многолетней проблемы идентификации и выдворения нелегальных мигрантов. Долгое время нерешенным оставался вопрос о том, что делать с иностранцами, задержанными в связи с незаконным нахождением на территории

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

² Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии (Сочи, 25 мая 2006 г.). Ратифицировано Федеральным законом от 03.03.2007 № 26-ФЗ «О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии».

³ Впервые термин «реадмиссия» упоминается в отечественных правовых актах в Соглашении о партнерстве и сотрудничестве, учреждающем партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны, от 24 июня 1994 г.

Российской Федерации, но срок содержания которых в специальных учреждениях истек, а личность так и не установлена. Не секрет, что установление личности мигранта связано с рядом трудностей. Так, на территории страны могут отсутствовать загранучреждения государства гражданской принадлежности лица, такое государство может в силу определенных политических или экономических причин не желать содействовать в установление личности своего гражданина, иностранный гражданин может сообщить о себе недостоверные данные, затрудняющие процесс идентификации и др.

Рeadмиссия способствует преодолению сложившейся системы длительного установления личности нелегального мигранта. При надлежащей организации реадмиссии негативное влияние мигранта или государства его гражданства на конечный результат процедуры минимизировано. Так, при реадмиссии не обязательно устанавливать личность нелегального мигранта. Главное - это установить из какого государства он прибыл, и подтвердить документами факт такого прибытия. При наличии заключенного соглашения о реадмиссии лиц с таким государством и доказательств, предусмотренных этим соглашением, лицо может быть передано в государство, в котором оно пребывало ранее. Примечательно, что это не обязательно будет государство его постоянного места жительства.

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

В случае если этот нелегальный мигрант не является гражданином государства, которое его приняло в соответствии с договором, аналогичная процедура реадмиссии инициируется уже им. Вместе с тем зачастую принявшее нелегала государство не имеет заключенных соглашений о реадмиссии с третьим государством, куда оно могло бы передать его далее. Надо отметить, что отдельные государства сознательно не идут на заключение договоров о реадмиссии, рассматривая

ее как препятствие к разрастанию национальных диаспор. Посольства таких государств отказываются выдавать своим депортируемым гражданам паспорта или свидетельства на возвращение, вынуждая их остаться в стране прибытия. Вместе с тем процедура реадмиссии направлена на защиту государством своих граждан, благодаря ей человеку обеспечена сохранность прав и законных интересов.

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

Согласно федеральному закону от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», передаче иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии подлежит иностранный гражданин, въезд которого в Российскую Федерацию либо пребывание (проживание) которого в Российской Федерации признаны не соответствующими законодательству о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации.

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

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

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

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

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

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

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

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

Для всех перечисленных процедур реадмиссии установлен идентичный порядок их осуществления.

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

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

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

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

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

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

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

Процедура реадмиссии может быть приостановлена¹ или прекращена².

До осуществления реадмиссии иностранный гражданин или лицо без гражданства может быть помещено в специальное учреждение.

¹ Начатая в отношении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, процедура реадмиссии приостанавливается в одном из следующих случаев: наличие у иностранного гражданина подтвержденного медицинским заключением заболевания, при котором выезд из Российской Федерации может быть сопряжен с угрозой для жизни и здоровья иностранного гражданина и (или) жизни и здоровья окружающих; наличие у близкого родственника, пребывающего (проживающего) в Российской Федерации, подтвержденного медицинским заключением тяжелого проявления заболевания либо смерть близкого родственника, пребывавшего (проживавшего) на момент смерти в Российской Федерации, – на основании свидетельства о смерти; обращение иностранного гражданина с ходатайством о признании беженцем или о предоставлении временного убежища – до принятия решения о признании беженцем или о предоставлении временного убежища либо об отказе в признании беженцем или в предоставлении временного убежища; участие иностранного гражданина в следственных действиях или судебном разбирательстве – на период их проведения; осуждение иностранного гражданина к лишению свободы – на основании вступившего в законную силу приговора суда; возникновение чрезвычайной ситуации, стихийного бедствия, катастрофы, эпидемии, эпизоотии, иного чрезвычайного происшествия либо обстоятельства непреодолимой силы – до устранения последствий чрезвычайных обстоятельств.

² Начатая в отношении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, процедура реадмиссии прекращается в одном из следующих случаев: смерть иностранного гражданина – на основании свидетельства о смерти; объявление иностранного гражданина умершим – на основании вступившего в законную силу решения суда; признание иностранного гражданина безвестно отсутствующим – на основании вступившего в законную силу решения суда; признание иностранного гражданина беженцем; предоставление иностранному гражданину временного убежища; добровольный выезд иностранного гражданина из Российской Федерации.

Таким образом, введение российским правом специальных мер и процедур принудительного характера, применяемых в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, заложило основу высокоэффективного механизма противодействия незаконной миграции.

Положительные перемены в экономическом положении Российской Федерации, укрепление её позиций на мировой арене, увеличение объема производства, предопределило увеличение потока мигрантов на территорию нашей страны. Однако наряду с законопослушными гражданами, специалистами, учеными, в страну хлынули и неправопослушные лица. Для того чтобы избежать пагубных последствий данного явления, необходима четкая и эффективная деятельность правоохранительных органов и служб в рамках своих обязанностей и полномочий. Налаженное взаимодействие между ними повышает результативность действий для достижения поставленной цели: повышение привлекательности страны для благонадежной категории мигрантов, а также снижение вероятности ухудшения криминальной обстановки в районах массового поселения мигрантов.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Назовите основания сокращения срока временного пребывания иностранных граждан в Российской Федерации.
2. Назовите основания принятия органами внутренних дел решения об аннулировании временного проживания.
3. Назовите основания принятия органами внутренних дел решения об аннулировании вида на жительство.
4. Назовите основания принятия органами внутренних дел решения о депортации иностранных граждан.
5. Перечислите случаи, когда выезд иностранного гражданина из России может быть ограничен.
6. Дайте определение «реадмиссия».
7. Дайте определение «административное выдворение».
8. Назовите характерные черты административного выдворения.
9. Дайте определение «депортация».
10. Назовите характерные черты депортации

Глава 17

ОРГАНИЗАЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ МВД РОССИИ С ИНЫМИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯМИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Учебные вопросы:

17.1. Участие отдельных подразделений МВД России в контрольно-надзорной деятельности в сфере миграции.

17.2. Депортация иностранных граждан и лиц без гражданства.

17.3. Административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства.

17.4. Реемиссия иностранных граждан и лиц без гражданства.

17.1. Участие отдельных подразделений МВД России в контрольно-надзорной деятельности в сфере миграции

Сегодня, наряду с подразделениями по вопросам миграции МВД России, наиболее активно в контрольно-надзорной деятельности в сфере миграции осуществляет Главное управления охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти Министерства внутренних дел Российской Федерации. В установленной сфере деятельности оно:

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

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

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

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

Организационные и практические мероприятия по контролю за миграцией осуществляются подразделениями территориальных органов МВД России в повседневной работе, а так же в процессе проведения целевых операций. Они включаются в план работы территориального органа внутренних дел. В планах предусматриваются:

- проверка жилых помещений, где могут проживать граждане без документов и регистрации;
- проведение руководством территориального органа МВД России контрольных проверок работы участковых уполномоченных полиции, подразделений по вопросам миграции, патрульно-постовой службы, дорожно-патрульной службы по обеспечению выполнения миграционного законодательства;
- подготовка информации в подразделения ГУВМ МВД России, органы местного самоуправления о выявленных правонарушениях и недостатках с предложениями по их устранению.

В территориальных органах МВД России определенный объем работы по контролю за соблюдением миграционного законодательства, в той или иной степени, возложен на ряд служб и подразделений. Предупреждение и пресечение правонарушений, совершаемых

как гражданами Российской Федерации, так иностранными гражданами и лицами без гражданства, в полной мере зависят от согласованности действий всех структурных подразделений органов внутренних дел, в том числе и их взаимодействия с другими компетентными органами, администрациями организаций, предприятий и учреждений.

Важную роль в обеспечении контроля за соблюдением должностными лицами и гражданами Российской Федерации установленных государством правил регистрационного учета и иностранными гражданами установленных правил пребывания (проживания) в Российской Федерации играет служба участковых уполномоченных полиции¹. Последняя в целях соблюдения установленных правил обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации осуществляет контроль за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных для них правил въезда, выезда, пребывания и транзитного проезда через территорию России.

Рассматривая деятельность участковых уполномоченных полиции по осуществлению контроля за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных для них правил въезда, выезда, пребывания и транзитного проезда следует отметить, что указанное должностное лицо не имеет прямо закрепленных в ведомственных инструкциях и приказах обязанностей в данной сфере. Вместе с тем его ответственность за состояние правопорядка на вверенном административном участке обязывает участкового уполномоченного полиции осуществлять контроль в сфере миграции в рамках, закрепленных в законодательстве более широких полномочий. Рассмотрим их подробнее.

На практике сложилась традиция вести списочный учет постоянно проживающих на административном участке иностранных граждан, что предполагает систематическое получение такой информации из различных источников. К таким источникам информации относятся учеты, осуществляемые МВД России, результаты обхода территории. Соответствующая информация заносится в паспорт участка, составляются отдельные списки. Качеству ведения такой работы способствует компетентность участкового уполномоченного в

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

отношении качественных и количественных характеристик обслуживаемой территории.

Участковый уполномоченный должен знать места проживания иностранных граждан: гостиницы, кемпинги, туристические базы, санатории, дома отдыха, пансионаты, больницы, дома-интернаты для инвалидов, ветеранов, одиноких и престарелых, гостиницы-приюты и другие учреждения социального назначения, а также адреса других организаций и учреждений, имеющих жилищный фонд на праве хозяйственного ведения либо на праве оперативного управления, где могут фактически быть зарегистрированы и проживать указанные лица. Соответствующую информацию он получает в результате обхода территории, за которой закреплен. Сведения заносятся в паспорт участка.

В обязанность участкового уполномоченного входит и поддержание деловых контактов с администрацией и отделами кадров предприятий, учреждений и организаций, в том числе привлекающих на работу иностранную рабочую силу. Проверять рабочие помещения, территории использования иностранной рабочей силы этими предприятиями, учреждениями и организациями необходимо с целью выявления принятых на работу иностранных граждан, не имеющих разрешения на работу либо на пребывание в данной местности, а также фактов нарушения их прав и свобод.

Регулярно участковый уполномоченный обязан контролировать работу должностных лиц, гостиниц, кемпингов, туристических баз, санаториев, домов отдыха, пансионатов, больниц и иных предприятий, учреждений и организаций, обеспечивающих обслуживание иностранных граждан или выполняющих обязанности, связанные с соблюдением условий их пребывания в Российской Федерации и транзитного проезда через территорию Российской Федерации, порядка регистрации, оформления для них документов на право их пребывания, проживания, передвижения, изменения места жительства в Российской Федерации и выезда за пределы Российской Федерации. Должностным лицам проверяемых учреждений в обязательном порядке разъясняются требования законодательства, определяющего правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации.

При посещении организаций, учреждений, использующих труд иностранных граждан или лиц без гражданства, участковый уполномоченный обязан ознакомить администрацию и работников отдела кадров с федеральным законом «О правовом положении иностранных

граждан в Российской Федерации» и правилами использования иностранной рабочей силы на территории Российской Федерации. Кроме того, он должен проверить документы, подтверждающие исполнение администрацией этой организации правил привлечения иностранной рабочей силы.

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

При посещении иностранных граждан и лиц без гражданства участковому уполномоченному полиции необходимо представиться, объяснить причину посещения, попросить предоставить документы, удостоверяющие личность иностранца. Проверяется наличие визы, миграционной карты, отметки в документе, удостоверяющем личность с указанием срока действия разрешения на временное проживание, вида на жительство и других документов. В случае, если истекает срок пребывания или временного проживания, он обязан предупредить о необходимости продления соответствующих документов.

Иностранцам, имеющим виды на жительство участковый уполномоченный должен разъяснять их обязанность не позднее двух месяцев со дня истечения очередного года проживания на территории Российской Федерации подавать в подразделение по вопросам миграции территориального органа МВД России уведомление о проживании на территории Российской Федерации.

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

При проверке документов, удостоверяющих личность иностранных граждан, утверждающих, что они имеют дипломатические привилегии и пользуются иммунитетом, участковый уполномоченный полиции вправе потребовать предъявления дипломатической, служебной или консульской карты, а также специального разрешения при условии их нахождения на территории, входящей в Перечень, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 г. № 754 «Об утверждении Перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение».

При необходимости проверки документов участковый уполномоченный полиции должен представиться, назвав свою должность, специальное звание и фамилию, вежливо попросить предъявить документы. Свои требования сотрудник полиции должен излагать в убедительной и понятной форме, исключая возможность ошибочного или двоякого их понимания, проявлять спокойствие и выдержку. По требованию гражданина, он обязан разъяснить причину проверки документов.

При проверке документов сотрудник полиции должен:

- во время опроса держать документ так, чтобы проверяемое лицо не могло читать его текст, периодически отрывать взгляд для осмотра владельца документа и находящихся с ним лиц, обращая внимание на их реакцию;

- обращаться с документами аккуратно (не мять и не загибать страницы, беречь от дождя и снега), обращать внимание на соответствие имеющейся в документе фотографии личности проверяемого, на правильность заполнения всех реквизитов документа, на срок его действия. В ходе проверки целесообразно задать владельцу документа контрольные вопросы;

- если в документ при передаче его сотруднику полиции вложены деньги и другие ценные бумаги, необходимо вернуть документ гражданину и предложить владельцу передать документ без денег и ценных бумаг, после этого возобновить проверку;

- проверку целесообразно проводить на некотором отдалении от посторонних граждан и, если есть возможность, в ближайшем служебном помещении, общественном пункте охраны порядка и т. п.

При визуальном осмотре участковым уполномоченным полиции осуществляется сверка фотографий, записей в документах фактическим данным, сопоставление записей, выявление исправлений, потертостей,

изменений, которые могут быть внесены в документ. Также при проверке документов, удостоверяющих личность необходимо соблюдать меры личной безопасности. Данные действия рекомендуется осуществлять не менее чем двумя сотрудниками (в паре).

В ходе беседы с иностранным гражданином или лицом без гражданства участковый уполномоченный должен напоминать о правилах пребывания и, в частности, о порядке передвижения по территории Российской Федерации. При этом устанавливается информация о том, где иностранный гражданин или лицо без гражданства работает, не связана ли его работа с выездами в командировки за пределы разрешенного места пребывания (проживания). Выяснив, в ходе беседы, информацию о трудовой деятельности, необходимо проверить наличие разрешения на право трудовой деятельности или патента.

Для планирования профилактической и контрольной работы участковому уполномоченному полиции требуется иметь сведения обо всех гражданах, получивших разрешение на приглашение иностранных граждан на въезд в Российскую Федерацию. Таким лицам необходимо разъяснять правила пребывания иностранных граждан в России, порядок их регистрации, передвижения и выезда за пределы Российской Федерации по истечении определенного срока пребывания, напоминать об ответственности за допущенные нарушения.

Для выявления иностранных граждан, проживающих без регистрации или соответствующих документов, участковый уполномоченный проводит работу в жилом секторе.

При отработке жилого сектора необходимо обращать внимание на возможное незаконное проживание иностранцев-нелегалов в частном секторе или общежитиях, а также в местах, не приспособленных для жилья (бытовках, рабочих и хозяйственных помещениях), выявлять иностранцев без определенного места жительства (бродяжничающих и попрошайничающих). Особое внимание уделяется выявлению среди вышеперечисленных категорий малолетних и несовершеннолетних иностранных граждан, а также лиц, вовлекающих их в асоциальный образ жизни.

Осуществляя мероприятия по проведению проверок соблюдения миграционного законодательства, участковые уполномоченные полиции вправе проверять у граждан и должностных лиц документы, удостоверяющие личность при наличии повода к возбуждению в отношении них дел об административных правонарушениях. Если предъявленные документы имеют признаки подделки, то изымать их.

Установление личности лица, совершившего административное правонарушение (в том числе в сфере регистрационного учета) является обязательным условием привлечения его к ответственности. Для идентификации правонарушителя участковые уполномоченные полиции могут использовать возможности регистрационного учета населения. У гражданина можно проверить правильность регистрации по месту пребывания или месту жительства по учетам адресно-справочного бюро, а также установить данные о привлечении его к административной или уголовной ответственности, используя автоматизированные банки данных МВД России, ГУ МВД России, УМВД России.

При выявлении правонарушителей участковый уполномоченный полиции доставляет указанных лиц в территориальный орган МВД России с целью установления их личности и привлечения к административной ответственности, о чем составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении или в протоколе об административном задержании (п. 3 ст. 27.1 КоАП РФ).

С целью предупреждения правонарушений необходимо проводить разъяснительную работу с гражданами, сдающими жилую (не жилую) площадь в наем, в том числе и на летний сезон, регулярно проверять адреса этих лиц, напоминать им об административной ответственности за нарушения, предусмотренные п. 3 ст. 18.9 КоАП РФ.

Работу в жилом секторе с целью выявления иностранцев-нелегалов участковым уполномоченным полиции рекомендуется проводить с привлечением представителей общественности (члены народных дружин, работники домоуправлений, коменданты общежитий и т. п.)¹. В ходе этой работы они разъясняют гражданам правила пребывания (проживания) иностранцев на территории России, берут на учет всех лиц, по приглашению которых в России находились или придут иностранные граждане, а также поддерживающих связи с иностранцами, в том числе из числа иностранных учащихся.

В паспорте на административный участок участковый уполномоченный полиции должен вести учет правонарушений, совершаемых постоянно проживающими на его территории иностранными гражданами. С этой целью используются базы данных МВД России.

¹ Федеральный закон от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка».

Участковый уполномоченный полиции обязан владеть оперативной обстановкой и принимать участие в розыске иностранных граждан, скрывшихся от учета органов внутренних дел.

При выявлении нарушений миграционного законодательства, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, участковый уполномоченный полиции обязан зафиксировать данный факт, составив протокол об административном правонарушении. В соответствии со ст. 23.3 КоАП РФ участковые уполномоченные полиции возбуждают и рассматривают дела об административных правонарушениях.

Проверку фактического проживания можно осуществлять не только путем посещения места жительства иностранных граждан, но и через работников домоуправлений, представителей общественности, соседей и по месту работы. Основная цель – установить, проживает ли иностранный гражданин по месту жительства, а также не находятся ли у него иностранные граждане, прибывшие самовольно из других регионов Российской Федерации.

В обращении с иностранными гражданами и лицами без гражданства участковые уполномоченные полиции обязаны проявлять бдительность, быть тактичными, выдержанными, корректными и вежливыми, постоянно помнить о высокой ответственности за выполнение служебного долга.

Успешное выполнение участковыми уполномоченными полиции задач по обеспечению режима пребывания иностранных граждан зависит от их инициативы, добросовестного отношения к исполнению своих служебных обязанностей и от знания законодательства, регламентирующего правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации.

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

Наряды патрульно-постовой службы полиции обязаны знать адреса и особенности расположения мест проживания иностранцев на маршрутах патрулирования или в месте нахождения поста, а также места их возможного появления (рестораны, бары, стадионы, пляжи и др.) и уделять особое внимание обеспечению правопорядка и безопасности на указанных объектах.

При проверке документов у иностранных граждан и лиц без гражданства патрульный (постовой) обращает внимание на место и

сроки действия регистрации, паспорта, разрешения на временное проживание, наличие в документах (визе, виде на жительство) соответствующих отметок, подтверждающих законность их пребывания в данном населенном пункте. При выявлении иностранцев, не имеющих при себе документов, проживающих без регистрации, а также по просроченным документам, патрульный (постовой) сообщает об этом дежурному и действует в дальнейшем по его указанию.

В обеспечении правового положения иностранных граждан участвуют другие службы и подразделения органов внутренних дел, среди которых можно выделить ГИБДД МВД России. Сотрудники ГИБДД учитывают транспортные средства, на которых водителями работают иностранные граждане, а также принадлежащие иностранным гражданам на правах частной собственности.

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

а) документы, удостоверяющие личность: дипломатическую (консульскую) или служебную карточки либо удостоверение личности, выдаваемое МИД России (сотрудникам, административно-техническому и обслуживающему персоналу иностранных посольств и консульств, а также сотрудникам международных организаций, аккредитованным при МИД России), паспорт, разрешение на постоянное проживание и вид на жительство установленного образца (иностранцам и лицам без гражданства, постоянно или временно проживающим в Российской Федерации);

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

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

г) документы на право пребывания на территории Российской Федерации и передвижения по районам с регламентированным посе-

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

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

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

17.2. Основные формы взаимодействия субъектов контроля (надзора) в сфере миграции

Единство цели, исходных, промежуточных и конечных задач должно быть главной предпосылкой для взаимодействия всех участников борьбы с преступностью и правонарушениями, и, несмотря на различие в компетенции, задачах служб и подразделений, их должна объединять общая цель — укрепление законности и правопорядка, защита конституционных прав граждан России, иностранных граждан и лиц без гражданства.

Предупреждение и пресечение правонарушений, совершаемых как гражданами Российской Федерации, так и иностранными гражданами и лицами без гражданства, в полной мере зависят от согласованности действий всех структурных подразделений органов внут-

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

ренных дел¹, в том числе и их взаимодействия с другими компетентными органами, администрациями организаций, предприятий и учреждений. Наиболее распространенным является взаимодействие участковых уполномоченных полиции и должностных лиц подразделений по вопросам миграции.

Взаимодействие органов внутренних дел при осуществлении контрольных и надзорных функций в сфере миграции, осуществляется на основе следующих принципов:

1. Приоритет прав и свобод человека и гражданина.
2. Законность.
3. Гласность при безусловном соблюдении государственной и иной охраняемой законом тайны.
4. Независимость и самостоятельность в реализации собственных полномочий, а также в выработке форм и методов осуществления мероприятий по контролю и надзору в установленной сфере деятельности.
5. Сотрудничество с иными заинтересованными органами государственной власти и органами местного самоуправления в установленной сфере деятельности.

При исполнении государственной функции должностные лица территориальных органов МВД России обязаны действовать в строгом соответствии с законодательством Российской Федерации, корректно и внимательно относиться к гражданам Российской Федерации и иностранным гражданам.

Предметом контроля и надзора МВД России за соблюдением положений миграционного законодательства Российской Федерации иностранными гражданами, является:

1. Соблюдение иностранным гражданином правил въезда на территорию Российской Федерации.
2. Соблюдение иностранным гражданином режима пребывания (проживания) на территории Российской Федерации.
3. Соблюдение иностранным гражданином правил миграционного учета, достоверности предоставляемой им при этом информации.

¹ Приказы МВД России от 17.01.2006 № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений»; от 29.01.2009 № 60 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации по профилактике правонарушений».

4. Соблюдение иностранным гражданином правил передвижения и порядка выбора места пребывания или жительства на территории Российской Федерации.

5. Соблюдение лицами, выступающими в отношении иностранного гражданина принимающей стороной, правил миграционного учета по месту пребывания и надлежащего исполнения ими обязанностей принимающей стороны, достоверности предоставляемой ими информации об иностранных гражданах, подлежащих миграционному учету.

6. Соблюдение иностранным гражданином порядка транзитного проезда через территорию Российской Федерации.

7. Соблюдение иностранным гражданином правил постановки на миграционный учет по месту пребывания в Российской Федерации в случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

8. Соблюдение иностранным гражданином установленного срока выезда за пределы территории Российской Федерации.

9. Соблюдение иностранным гражданином ограничений в соответствии с разрешенной (заявленной) целью въезда в Российскую Федерацию в период пребывания в Российской Федерации.

10. Исполнение иностранным гражданином установленной процедуры идентификации личности.

Предметом контроля и надзора ГУВМ МВД России за соблюдением положений миграционного законодательства Российской Федерации иностранными гражданами, а также за соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российской Федерации и использования их труда, является:

1. Соблюдение иностранным гражданином условий осуществления трудовой деятельности в Российской Федерации и соблюдение ограничений на занятие отдельными видами деятельности.

2. Соблюдение иностранным гражданином установленного порядка медицинского освидетельствования.

3. Исполнение иностранным гражданином обязанности проживания в месте временного содержания, в центре временного размещения иммигрантов или в месте, определенном подразделением по вопросам миграции территориального органа МВД России для временного пребывания, а равно соблюдение правил проживания в указанных местах.

4. Соблюдение прав и законных интересов иностранных граждан, привлекаемых работодателями, заказчиками работ (услуг) со стороны работодателя.

5. Соблюдение юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований законодательства Российской Федерации по оформлению разрешения на привлечение и использование иностранной рабочей силы и условий, установленных таким разрешением.

6. Соблюдение юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями ограничений на допустимую долю иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами.

7. Соблюдение юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями порядка обязательного уведомления уполномоченных органов государственной власти о приеме на работу иностранных граждан.

8. Соблюдение юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных условий для допуска иностранных граждан к выполнению работ или оказанию услуг;

9. Соблюдение юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований законодательства Российской Федерации о миграционном учете в случаях, когда они, являясь работодателем для иностранного гражданина, выступают также принимающей стороной, требований к направлению достоверной информации, необходимой для осуществления миграционного учета, и надлежащее исполнение обязанностей принимающей стороны.

10. Соблюдение юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями иных условий и ограничений, в случае, если эти требования являются обязательными для работодателей, заказчиков работ (услуг), привлекающих иностранных работников в Российскую Федерацию, и лиц, использующих их труд.

11. Исполнение юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязанности по обеспечению соблюдения требований законодательства Российской Федерации в сфере миграции третьими лицами, организующими деятельность с использованием их имущества, или в иных случаях, когда такая обязанность установлена законодательством Российской Федерации.

12. Исполнение приглашающей стороной требований к достоверности сведений, направляемых в ГУВМ МВД России и иные органы государственной власти.

13. Иные правоотношения в сфере миграции в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Конечным результатом исполнения государственной функции контроля и надзора за соблюдением положений миграционного законодательства Российской Федерации иностранными гражданами, за соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российской Федерации и использования их труда является:

1. Обеспечение выполнения требований законодательства Российской Федерации в сфере миграции.

2. Выявление административных правонарушений в сфере миграции и преступлений.

3. Привлечение лиц, виновных в совершении административных правонарушений в сфере миграции, к ответственности.

4. Обеспечение прав и законных интересов иностранных граждан.

5. Выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений в сфере миграции и преступлений.

Решение данной задачи позволяет повысить привлекательность страны для благонадежной категории мигрантов, а также снизить вероятность ухудшения криминальной обстановки в районах массового поселения мигрантов.

В Российской Федерации действует единый порядок проведения проверочных мероприятий по соблюдению, как иностранными гражданами, так и работодателями положений миграционного законодательства. Наличие в одном нормативном правовом акте всей необходимой информации для всех сторон мероприятий по проверке позволяет упростить для обеих сторон процесс проведения проверок, устранить возможность злоупотреблений со стороны государственных органов и несоблюдения каких-либо необходимых требований со стороны проверяемого объекта.

Проверкой является совокупность действий должностных лиц подразделений системы органов внутренних дел Российской Федерации, связанных с контролем за исполнением требований миграционного законодательства Российской Федерации проверяемым объектом в связи с нахождением иностранного гражданина на территории Российской Федерации, осуществлением необходимых исследований,

экспертиз, оформлением результатов проверки и принятием мер по результатам проверки.

Проверки могут быть выездные и документарные. Выездная проверка может быть плановой или внеплановой.

При проведении совместной проверки координация действий сотрудников заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, включенных в группу по проведению проверки, осуществляется руководителем указанной группы.

Выездная проверка по контролю за соблюдением положений миграционного законодательства Российской Федерации иностранными гражданами в местах проживания (пребывания), а также в местах фактического осуществления трудовой деятельности проводится совместно участковыми уполномоченными полиции и сотрудниками подразделений по вопросам миграции территориального органа МВД России по месту фактического либо установленного по имеющимся сведениям о миграционном учете места проживания (пребывания) иностранного гражданина на территории Российской Федерации, а также места фактического осуществления им трудовой деятельности.

При проведении плановой проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, привлекающих к трудовой деятельности на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, а также являющихся принимающей (приглашающей) стороной используются проверочные листы¹, которыми ограничивается предмет такой проверки. Включаются в проверочные листы вопросы, ответы на которые однозначно свидетельствуют о соблюдении или несоблюдении требований, составляющих предмет проверки.

Так, в ходе проверки юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, привлекающих к трудовой деятельности на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, выясняется:

¹Приказ МВД России от 29.01.2019 № 42 «Об утверждении форм проверочных листов (списков контрольных вопросов), применяемых при проверке соблюдения требований миграционного законодательства Российской Федерации юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, привлекающими к трудовой деятельности на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, а также юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации являются принимающей или приглашающей стороной».

- получено ли работодателем, заказчиком работ (услуг) разрешение на привлечение и использование иностранных работников;
- заключены ли работодателем, заказчиком работ (услуг) трудовые договоры либо гражданско-правовые договоры на выполнение работ (оказание услуг) иностранными гражданами;
- имеются ли в наличии действительные разрешения на работу либо патенты на осуществление трудовой деятельности у всех привлеченных к трудовой деятельности иностранных граждан;
- поданы ли работодателем, заказчиком работ (услуг) уведомления в территориальный орган МВД России о заключении (расторжении) трудовых договоров либо гражданско-правовых договоров на выполнение работ (оказание услуг) со всеми иностранными работниками;
- осуществляют ли иностранные граждане трудовую деятельность в пределах субъекта Российской Федерации, указанного в разрешении на работу или патенте;
- подает ли работодатель, заказчик работ (услуг) уведомления в территориальный орган МВД России об исполнении обязательств по выплате заработной платы высококвалифицированным специалистам;
- уведомляет ли работодатель, заказчик работ (услуг) территориальный орган МВД России о предоставлении отпусков без сохранения заработной платы иностранным студентам;
- прекращаются ли трудовые договоры или гражданско-правовые договоры на выполнение работ (оказание услуг), заключенные с иностранным гражданином, в случае аннулирования или истечения срока разрешения на работу;
- является ли работник, привлеченный к трудовой деятельности без оформления разрешительных документов работодателем, гражданином государства – члена ЕАЭС.

В свою очередь, при проверке юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, являющихся принимающей (приглашающей) стороной, установлению подлежат следующие вопросы:

- направляет ли образовательная организация в территориальный орган МВД России информацию в течение трех рабочих дней со дня установления факта самовольного убытия иностранного гражданина из данной образовательной организации;

– уведомляет ли образовательная организация территориальный орган МВД России о предоставлении академического отпуска иностранному студенту;

– уведомляет ли образовательная организация территориальный орган МВД России о завершении или прекращении обучения иностранного гражданина;

– направляет ли администрация организации (учреждения) уведомления в орган миграционного учета о прибытии (убытии) иностранного гражданина в место пребывания.

Содержание подлежащих выяснению вопросов, обусловлено их важностью для недопущения возникновения угрозы причинения вреда безопасности российского государства.

По результатам совместной проверки составляется акт, который подписывается руководителем группы по проведению проверки и всеми сотрудниками, включенными в группу.

Сотрудники полиции иных подразделений участвуют в проводимых подразделениями по вопросам миграции территориального органа МВД России целевых оперативно-профилактических и специальных операциях по выявлению каналов незаконной миграции, нарушений порядка пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации и соблюдения правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности».

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Назовите формы участия участкового уполномоченного полиции в контроле (надзоре) в сфере миграции.
2. Назовите формы участия подразделений ГИБДД МВД России в контроле (надзоре) в сфере миграции.
3. Назовите формы участия ППСП в контроле (надзоре) в сфере миграции.
4. Дайте определение понятия «проверка».
5. Назовите основные вопросы, подлежащие выяснению в ходе контроля (надзора) в сфере миграции.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Миграционные процессы являются неотъемлемой частью современного государства. Управление ими представляет собой стратегическую задачу, от эффективности реализации которой зависит не только степень удовлетворенности отдельного индивидуума условиями социальной жизни, но и общества в целом. Более того, в контексте происходящих в настоящее время событий можно говорить о том, что управляемая миграционная политика государства = это приоритет национальной безопасности.

Подготавливая курс лекций, авторский коллектив постарался как можно полнее осветить основные направления деятельности подразделений по вопросам миграции. Акценты сделаны на тех аспектах, которые, с точки зрения авторов, являются наиболее актуальными для последующей профессиональной деятельности выпускников, поскольку данные вопросы недостаточно освещены в специальной и методической литературе. Настоящий курс лекций будет одинаково полезен как практическим работникам, включая руководителей разного уровня, так и преподавателям, студентам, слушателям образовательных организаций системы МВД России.

Список рекомендуемой литературы

Основная

1. Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов: курс лекций. – Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2015. – 307 с.
2. Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов: учебное наглядное пособие. – Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. – 392 с.

Дополнительная

1. Аврутин, Р.Ю., Паук, Н.Н. Актуальные проблемы законодательного регулирования миграционных процессов на территории государств-участников СНГ. Об итогах проведенной 15 октября 2021 года Международной научно-практической конференции // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – № 1 (93). – 2022. – С. 57–67.
2. Административная деятельность полиции: курс лекций / под ред. В.А. Кудина. – Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. – 696 с.
3. Административная деятельность полиции: курс лекций. 2-е изд., испр. и доп. – Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2014. – 768 с.
4. Акимова, С.А., Прудникова, Т.А. Правовое регулирование миграционной политики и деятельности миграционных служб Австралии, Японии, а также государств, входящих в Ассоциацию стран Юго-Восточной Азии // Вестник Московского университета МВД России. – 2014. – № 9. – С. 181–183.
5. Бельский В.Ю., Гусев Н.Н. Теоретические аспекты адаптации и интеграции мигрантов в социальной среде российского общества как методологическая основа их правового регулирования // Вестник Московского университета МВД России. – № 2. – 2021. – С. 40–45.
6. Божко, Л.П. Зарубежная практика регулирования межрегиональной трудовой мобильности // Проблемы современной экономики. – 2010. – № 4.
7. Василенко, П.В. Территориальная организация общества // Псковский регионологический журнал. Псков: ПсковГУ, 2013. № 16. С. 36 – 42.
8. Воронина Н.А. Законодательство об адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации: тенденции развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2019. – № 3 (83). – С. 63–82.
9. Вышинский, А.Я., Лозовский, С.А. Дипломатический словарь. Том 1. – Москва: Гос. изд-во полит. лит., 1948. – 855 с.
10. Герасимов, С.А. Правовые основы реадмиссии: учебное пособие для студентов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». – Москва: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. – 160 с.

11. Государственно-правовые основы миграции населения в Российской Федерации: учебное пособие / под ред. А.С. Прудникова, М.Л. Тюркина. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. – 481 с.
12. Денисенко, М. Изменения в иммиграционной политике развитых стран // Отечественные записки. – 2004. – № 4.
13. Денисенко, М.Б., Фурса Е.В., Хараева О.А., Чудиновских О.С. Миграционная политика в зарубежных странах и в Российской Федерации: опыт сравнительного анализа: методич. пособие. – Москва, 2003.
14. Зраева, И.М. Правовое регулирование миграционного учета в Российской Федерации: учебное пособие для студентов ВУЗов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». – Москва: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. – 184 с.
15. Иванов, Н. Характеристика международных отношений и международного права в историческом развитии. – Казань, 1874. – 191 с.
16. Иванова, А.А. К вопросу о принудительном перемещении незаконных мигрантов за пределы Российской Федерации // Миграционное право. – 2014. – № 3. – С. 3–7.
17. Ивахов П.И., Малышева Е.А., Попов А.И. Применение административного законодательства сотрудниками ОВД при осуществлении миграционного контроля: учебное пособие. – Калининград: КЛЮИ МВД России, 2010. – 103 с.
18. Ионцев, В.А. Введение // Вынужденная миграция: Научная серия: Международная миграция населения: Россия и современный мир. Москва: МАКС-пресс, 2001. Вып. 6. – 159 с.
19. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.Д. Карповича. – Москва: Юрайт-М, 2002. – 959 с.
20. Контрольно-надзорная деятельность полиции: учебное пособие. – Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. – 332 с.
21. Леонидова, Т.И. Содержание миграционной функции государства: теоретические аспекты // Представительная власть. – 2007. – № 2 (75): Официальный сайт журнала «Представительная власть» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pvlast.ru/archive/index.374.php>
22. Морозов, Б.П., Вагнер, Н.А. Деятельность сотрудников органов внутренних дел по проверке законности пребывания на территории Российской Федерации иностранной рабочей силы и выявлению работодателей, незаконно использующих иностранную рабочую силу // Права человека и иммиграция: материалы докладов и выступлений международного семинара. – Красноярск, СибЮИ МВД России, 2004. С. 51–66.
23. Олейник, С. Роль международной организации по миграции в обеспечении управления реадмиссией лиц // Журнал международного права и международных отношений. – 2016. – № 1–2. С. 24 – 29.
24. Пухова, М.М. Теоретические основы миграции / М.М. Пухова, И.П. Дорошина, И.Г. Ходжаева // Транспортное дело России. – 2013. – № 6.

25. Соколов, С.В., Ванян, А.Б. О состоянии и некоторых проблемах борьбы МВД государств – участников СНГ с незаконной миграцией // Миграция в России: социальные и правовые аспекты проблемы: сборник научных статей. – Ростов н/Д, 2004. – 156 с.

26. США не будут предоставлять статус беженца жертвам бытового насилия и преступности // Официальный сайт ТАСС. – 12 июня 2018 г.

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

Учебное издание

Лампадова Светлана Сергеевна
кандидат юридических наук доцент;
Сахарова Татьяна Александровна
кандидат юридических наук, доцент;
Пономарев Антон Александрович

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ
ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ МВД РОССИИ

Курс лекций

Печатается в авторской редакции

Компьютерная вёрстка *Свикиш Н.О.*
Дизайн обложки *Шеряй А.Н.*

ISBN 978-5-91837-666-9



Подписано в печать 20.12.2022. Формат 60×84 ¹/₁₆

Печать цифровая 17,0 п. л. Заказ № 179/22

Тираж 100 экз. 1-й завод 1–50 экз.

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