

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Тюменский институт повышения квалификации
сотрудников МВД России

Я.Л. Ванюшин

**ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ
ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Учебное пособие

2-е издание, дополненное

Тюмень
2015

УДК 342.715
ББК 67.99(2)0
В 17

Рекомендовано к изданию
Редакционно-издательским советом
Тюменского института повышения квалификации
сотрудников МВД России

Рецензенты:

заместитель начальника Уральского юридического института МВД России по научной работе, кандидат юридических наук, доцент *А.Н. Мещеряков*;
заместитель начальника кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент *О.А. Дизер*

Ванюшин Я.Л.

В 17 Правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации: учебное пособие. 2-е изд., доп. Тюмень: Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, 2015. 103 с.

ISBN 978-5-93160-235-6

Учебное пособие посвящено вопросам правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации. Рассмотрены понятие и виды иностранных граждан, приведена общая характеристика правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, проанализировано правовое положение иностранных граждан со специальным статусом (беженцы, лица, ищущие временное или политическое убежище, соотечественники Российской Федерации). Уделено внимание правовым основаниям пребывания и проживания иностранных граждан в Российской Федерации, вопросам документирования иностранных граждан в Российской Федерации.

Издание предназначено для преподавателей, адъюнктов, курсантов и слушателей образовательных организаций системы МВД России, сотрудников органов внутренних дел. Учебное пособие может использоваться при освоении программ высшего образования, профессионального обучения различных категорий сотрудников органов внутренних дел, впервые принятых на службу, дополнительных профессиональных программ.

Первое издание учебного пособия стало лауреатом Всероссийского конкурса Фонда развития отечественного образования (г. Сочи) на лучшую научную книгу за 2014 год в номинации «Юриспруденция».

УДК 342.715
ББК 67.99(2)0

ISBN 978-5-93160-235-6

© ФГКУ ДПО «ТИПК МВД России», 2015

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	4
ГЛАВА I. Основы правового статуса иностранных граждан в Российской Федерации	6
§ 1. Понятие и виды иностранных граждан в Российской Федерации.....	6
§ 2. Общая характеристика правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.....	16
§ 3. Правовое регулирование пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.....	23
ГЛАВА II. Правовое положение иностранных граждан со специальным статусом.....	49
§ 1. Правовое положение беженцев	49
§ 2. Правовое положение лиц, ищущих временное убежище	63
§ 3. Правовое положение лиц, ищущих политическое убежище.....	73
§ 4. Правовое положение соотечественников Российской Федерации ...	82
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	97
СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	98

ВВЕДЕНИЕ

Ежегодно в Российскую Федерацию въезжает более 15 млн иностранных граждан и лиц без гражданства. Цели прибытия в Российскую Федерацию разнообразны. Как правило, это осуществление трудовой деятельности, получение образования, участие в международных спортивных мероприятиях, получение убежища, защиты и покровительства Российской Федерации. По данным ФМС России, в 2014 году в Российскую Федерацию въехало более 17 млн иностранных граждан и лиц без гражданства, находилось на территории Российской Федерации – 11 млн. Часть иностранных граждан и лиц без гражданства выбирают Российскую Федерацию для длительного пребывания и постоянного проживания. В 2014 году ФМС России было выдано 435 тыс. видов на жительство и разрешений на временное проживание, 1,3 млн разрешений на работу. Продолжает сохраняться число иностранных граждан и лиц без гражданства, желающих приобрести гражданство Российской Федерации. За 2014 год в гражданство Российской Федерации принято 157 791 человек¹.

Конституция Российской Федерации провозгласила национальный режим пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства. Основу правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации образует ч. 3 ст. 62 Конституции Российской Федерации, которая устанавливает, что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с российскими гражданами, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Таким образом, определение правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации требует обращения к законодательству в целях поиска исключений, ограничений, запретов и специальных правил, установленных для настоящей категории граждан.

Данное учебное пособие посвящено комплексу вопросов, связанных с правовым положением иностранных граждан в Российской Федерации. Основную часть работы составляет характеристика реализации прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации. Рассматриваются вопросы общего содержания прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства, а также права и свободы лиц со специальным правовым статусом (беженцы, лица, ищущие убежище, соотечественники Российской Федерации). В учебном пособии при изложении настоящих вопросов в целях практического применения сделаны акценты на правовом регулировании статуса каждой категории иностранных граждан, порядке пребывания и документирования.

¹ Сведения по миграционной ситуации в Российской Федерации за 2014 год [Электронный ресурс] // ФМС России: официальный сайт. URL: <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/110975/> (дата обращения: 1 мая 2015 г.).

Настоящее пособие, в отличие от изданного ранее, раскрывает комплекс вопросов правового регулирования пребывания иностранных граждан в Российской Федерации, реализации права на гражданство Российской Федерации и осуществления трудовой деятельности.

Учебный материал излагается последовательно и традиционно для конституционного и административного права. В работе в систематизированном виде использовано актуальное законодательство об иностранных гражданах.

Целью работы является помощь сотрудникам органов внутренних дел в получении основных знаний о правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, создание для обучаемых возможности ориентироваться в многочисленных нормативных правовых актах, регламентирующих вопросы иммиграционной сферы, и применять их в профессиональной деятельности.

Издание дополняет имеющуюся учебную литературу по вопросам обеспечения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации.

ГЛАВА I. Основы правового статуса иностранных граждан в Российской Федерации

§ 1. Понятие и виды иностранных граждан в Российской Федерации

Основным вопросом государства, связанным с его функциями и самой сущностью, является обеспечение правового статуса населения, находящегося на его территории.

Правовое положение населения, определяемое объемом его прав и обязанностей и возможностью их осуществления, в различных странах мира неодинаково. Оно обуславливается уровнем социально-экономического развития государства и политическим режимом, установленным в нем, а также национальными и культурными особенностями, историческими традициями и обычаями, религиозностью и веротерпимостью населения и другими факторами¹.

Сложностью, с которой сталкивается государство в обеспечении правового статуса населения в первую очередь, является его неоднородность. Население любого государства состоит как минимум из граждан своего государства (собственных граждан), иностранных граждан и лиц без гражданства. Каждая категория отличается своим правовым статусом, в основе которого лежит гражданство. В связи с этим в каждом государстве имеются законодательно установленные различия в правовом положении граждан своего государства, иностранных граждан, лиц без гражданства и лиц, имеющих двойное гражданство. Наибольшей полнотой прав, свобод и обязанностей во всех государствах обладают собственные граждане.

Еще Н.М. Коркуновым было отмечено, что «отношение подданных и иностранцев к государству существенно различно. У подданного с государством юридическое отношение; у иностранца – только фактическое. Нахождение иностранца в пределах государства всегда остается только фактом и никогда не составляет для него права»².

Иностранцами принято считать всех тех лиц, которые находятся на территории государства и не являются его гражданами. В связи с этим для определения иностранных граждан в отдельных международных актах используется понятие «неграждане». В зависимости от наличия у них гражданства другого государства принято выделять иностранных граждан – лиц, имеющих гражданство другого государства, и лиц без гражданства – не имеющих его.

В законодательстве Российской Федерации термины «иностранец» и «неграждане» не используются, несмотря на их активное применение в

¹ См.: Мелков Г.М. Международное публичное право: учебник / под ред. К.А. Бекяшева. М., 1999. С. 187.

² Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1899. Т. 1. С. 249.

международном праве и законодательстве отдельных зарубежных стран. В отечественном законодательстве используются понятия «иностранный гражданин» и «лицо без гражданства». Определения данных понятий содержатся в Федеральном законе от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹ (ч. 1 ст. 2) и Федеральном законе от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»² (ст. 3):

– *иностраный гражданин* – физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства;

– *лицо без гражданства* – физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

Рассматривая понятия иностранного гражданина и лица без гражданства, следует учитывать, что законодательство Российской Федерации в большинстве случаев их отождествляет. В соответствии с ч. 2 ст. 2 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» понятие «иностранный гражданин» включает в себя понятие «лицо без гражданства», за исключением случаев, когда федеральным законом для лиц без гражданства устанавливаются специальные правила, отличающиеся от правил, установленных для иностранных граждан (далее – Федеральный закон о правовом положении иностранных граждан).

Вместе с тем статус иностранных граждан отличается от статуса лиц без гражданства. Иностранный гражданин находится во взаимосвязи с государством своего гражданства, пользуется его защитой и покровительством. Кроме того, иностранные государства могут заключать с Российской Федерацией соответствующие договоры, предоставляющие различные преимущества по отношению к гражданам других государств, в том числе в сфере въезда или пребывания на территории Российской Федерации (например, безвизовый режим). Лица без гражданства в силу отсутствия состояния в гражданстве какого-либо государства такими преимуществами не обладают, за исключением случаев, если государство пребывания в одностороннем порядке само их не предоставляет.

Наряду с понятиями «иностранный гражданин» и «лицо без гражданства» в качестве синонимов используются понятия «иностранный подданный», «апатрид», «аполид».

Иностранный подданный – термин, используемый в значении, аналогичном значению понятия «иностранный гражданин», в отношении граждан иностранных государств, как правило, монархической формы правления, в законодательстве которых сохранилось понятие «подданство». Ранее считалось, что подданство является атрибутом монархических

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3032.

² Там же. 2002. № 22. Ст. 2031.

государств, обозначает неравенство человека в отношениях с государством и, соответственно, ограниченный объем прав и свобод. В настоящее время слово «подданство» употребляется аналогично слову «гражданство», хотя длительное время эти понятия имели различные значения. Сейчас понятие «подданство» используется в Швеции, Дании, Норвегии, Японии и других странах.

Апатрид, или *аполид* (от греч. *apatris* или *apatridos* и *apolis* – дословно – человек, лишенный отечества, родины или государства) – лицо, не имеющее гражданства или подданства государства и не обладающее какими-либо доказательствами принадлежности к государству. Иначе говоря, понятия «апатрид» и «аполид» имеют то же значение, что и понятие «лицо без гражданства». Их наличие обусловлено этимологией слов (происхождением). Настоящие термины используются для обозначения лиц без гражданства, в том числе в международных документах и нормативных правовых актах, например, в Конвенции о статусе апатридов от 28 сентября 1954 года (г. Нью-Йорк)¹. Согласно Конвенции под термином «апатрид» подразумевается лицо, которое не рассматривается гражданином каким-либо государством в силу его закона.

Определение иностранцев в качестве иностранных граждан и лиц без гражданства является одной из первых и главных их классификаций, в основе которой лежит критерий гражданства.

Согласно Федеральному закону от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о гражданстве Российской Федерации) под гражданством Российской Федерации понимается устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Иное гражданство – гражданство или подданство иностранного государства.

На основе критерия гражданства население Российской Федерации представляют:

- 1) граждане Российской Федерации;
- 2) иностранные граждане (иностранцы, иностранные подданные, иностранцы);
- 3) лица без гражданства (апатриды, аполиды).

Настоящая классификация населения имеет условный характер, т.к. не учитывает особенности статуса отдельных граждан на территории Российской Федерации. Это касается лиц, имеющих гражданство нескольких государств, – бипатридов.

Бипатризм (от лат. *bis* – дважды и греч. *patridos* – родина, отечество) – особый правовой статус лица, связанный с пребыванием человека одновременно в гражданстве или подданстве двух или более государств. Бипатризм как государственно-правовое явление может выражаться в двойном гражданстве и множественном гражданстве.

Двойное гражданство – наличие у физического лица одновременно гражданства двух и более государств, заключивших соответствующие

¹ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

международные соглашения об этом. Наличие договоренности государств о том, что их граждане могут иметь двойное гражданство, позволяет взаимно регламентировать проблемы, которые могут возникнуть при реализации прав и обязанностей, основанных на гражданстве. Обычно в рамках соглашений регулируется порядок разрешения вопросов, связанных с определением правового статуса, реализацией политических прав, исполнением воинской и иных конституционных обязанностей, предоставлением защиты и покровительства в стране пребывания, включая третьи страны, и др. В связи с этим двойное гражданство иногда именуют двойным урегулированным гражданством.

В Российской Федерации двойное гражданство допустимо. Согласно ч. 1 ст. 62 Конституции Российской Федерации гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации (ч. 2 ст. 62). Кроме того, Федеральный закон о гражданстве Российской Федерации устанавливает, что гражданин Российской Федерации, имеющий также иное гражданство, рассматривается Российской Федерацией только как гражданин Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных международным договором Российской Федерации или федеральным законом.

В настоящее время Российской Федерацией в сфере двойного гражданства действует международный договор с Таджикистаном¹.

Множественное гражданство (оно же «второе гражданство», «двойное неурегулированное гражданство») – наличие у физического лица одновременно гражданства двух и более государств, не имеющих по данному вопросу международных договоренностей. Например, согласно Европейской конвенции о гражданстве от 6 ноября 1997 года ETS № 166 под множественным гражданством понимается одновременное обладание одним лицом гражданством двух или более государств. Состояние человека одновременно в гражданстве нескольких государств, не заключивших об этом международных договоры, может повлечь для человека и государств гражданства негативные последствия. К их числу относятся сложности с дипломатической защитой, прохождением службы в Вооруженных Силах, поступлением на государственную службу, уплатой налогов. Имеет место риск признания преступником государств гражданства во время их войны, вооруженных конфликтов или обострения взаимоотношений. Поэтому в большинстве случаев государства стремятся к сокращению множественно-

¹ См.: Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства (г. Москва, 7 сентября 1995 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

го гражданства. Например, в этих целях 6 мая 1963 года Советом Европы была принята Конвенция о сокращении числа случаев множественного гражданства и о воинской обязанности в случаях множественного гражданства (г. Страсбург). В преамбуле Конвенции отмечается, что случаи многогражданства могут привести к возникновению трудностей и что совместные действия по сокращению, насколько это возможно, числа случаев многогражданства между государствами-членами отвечают целям Совета Европы.

В Российской Федерации в силу положений ст. 62 Конституции Российской Федерации не исключается возможность наличия у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства в отсутствие соответствующего международного договора Российской Федерации (множественного гражданства). Однако это влечет обязанность гражданина уведомить Российское государство о факте наличия или приобретения гражданства иностранного государства, как и получения вида на жительство или иного документа, предоставляющего право постоянного проживания на территории иностранного государства. Это обусловлено тем, что в данном случае гражданин Российской Федерации находится в политико-правовой связи одновременно с Российской Федерацией и с соответствующим иностранным государством, перед которым он также несет конституционные и иные обязанности, значение для него гражданства Российской Федерации как политико-юридического выражения ценности связи с Отечеством объективно снижается. Волеизъявление такого лица может обуславливаться не только требованиями конституционного правопорядка Российской Федерации и интересами ее народа, но и требованиями, вытекающими из принадлежности к иностранному государству¹.

Обязанность гражданина Российской Федерации уведомить о наличии у него гражданства иностранного государства предусмотрена ст. 6 Федерального закона о гражданстве Российской Федерации и заключается в обращении гражданина в органы ФМС России по месту жительства (пребывания или фактического нахождения) в пределах Российской Федерации в течение 60 дней со дня приобретения иного гражданства или получения документа на право постоянного проживания в иностранном государстве. Неисполнение обязанности по подаче уведомления о наличии у гражданина Российской Федерации гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного действительного документа, подтверждающего право на его постоянное проживание в иностранном государстве, влечет уголовную ответственность, предусмотренную ст. 330.2 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства устанавливается государством пребыванием посредством закрепления в законо-

¹ См.: Ванюшин Я.Л. Комментарий к Федеральному закону от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» – специально для системы ГАРАНТ, 2014. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

дательстве объема предоставляемых прав и свобод. В современных демократических государствах правовой статус иностранных граждан характеризуется прежде всего тем, что на них распространяются всеобщие права человека и подавляющее большинство прав, свобод и обязанностей граждан страны пребывания или проживания¹.

Следует учитывать, что на сегодняшний день нет международного договора, который бы определял для всех государств единый правовой статус иностранцев. Каждое государство самостоятельно решает все вопросы, касающиеся условий допуска иностранцев на свою территорию, их пребывания и деятельности в стране². По этой причине статус иностранных граждан и лиц без гражданства в одном государстве может отличаться от статуса аналогичных лиц в другом.

Анализ показывает, что законодательство каждой страны в определении правового положения иностранцев и лиц без гражданства имеет свои особенности. Но в законодательстве любой страны принимается во внимание то обстоятельство, что иностранный гражданин, находящийся за пределами своего государства, сохраняет с ним правовую связь, правовой статус гражданина своего государства, подчиняется его законам, пользуется его покровительством и защитой³.

Это связано с тем, что, несмотря на отсутствие международного договора, на международном уровне все же выработаны принципы и правила, которыми должны руководствоваться государства при определении правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства. Они закреплены в Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, от 13 декабря 1985 г.⁴ (далее – Декларация).

Согласно Декларации иностранцы пользуются в соответствии с внутренним законодательством и с учетом соответствующих международных обязательств государств, в которых они находятся, в частности, следующими правами:

- 1) на жизнь и личную неприкосновенность;
- 2) защиту от произвольного или незаконного вмешательства в личную и семейную жизнь и в отношении жилища или переписки;
- 3) равенство перед судами, трибуналами и всеми другими органами и учреждениями, отправляющими правосудие, и при необходимости на бесплатную помощь переводчика при уголовном разбирательстве и, когда это предусмотрено законом, при других разбирательствах;
- 4) выбор супруга, брак, создание семьи;

¹ См.: Енгибарян Р.В. Сравнительное конституционное право: учебник. М., 2005. С. 147.

² См.: Чиркин В.Е. Конституционное право России: учебник. М., 2003. С. 128.

³ См.: Самигуллин В.К. Конституционное право России: курс лекций. Уфа, 2004. С. 177.

⁴ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 13 дек. 1985 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5) свободу мысли, мнения, совести и религии;

б) исповедание своей религии или убеждений с учетом лишь таких ограничений, которые предусмотрены законом и необходимы для защиты общественной безопасности, порядка, здоровья или нравственности населения или основных прав и свобод других;

7) сохранение своего родного языка, культуры и традиций;

8) перевод доходов, сбережений или других личных денежных средств за границу с учетом внутренних валютных правил.

С учетом таких ограничений, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе для защиты государственной безопасности, общественной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения или прав и свобод других и которые совместимы с другими правами, признанными в соответствующих международных документах, иностранцы пользуются следующими правами:

1) покидать страну;

2) на свободное выражение своего мнения;

3) на мирные собрания;

4) владеть имуществом как единолично, так и совместно с другими с учетом внутреннего законодательства.

В случае законного нахождения на территории государства иностранцам предоставляются права:

1) на свободное передвижение и свободу выбора места жительства в границах государства;

2) условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены;

3) справедливую зарплату и равное вознаграждение за труд равной ценности без какого бы то ни было различия;

4) вступление в профессиональные союзы и другие организации или ассоциации по своему выбору и участие в их деятельности;

5) охрану здоровья, медицинское обслуживание, социальное обеспечение, социальное обслуживание, образование и отдых при условии, что они выполняют требования согласно соответствующим правилам и что это не возлагает на ресурсы государства чрезмерного бремени.

В качестве гарантий в Декларации называются запреты произвольного:

1) ареста или содержания под стражей;

2) лишения свободы;

3) лишения законным образом приобретенного имущества.

Также воспрещены пытки или жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство человека обращение или наказание.

Кроме того, Декларация закрепляет обязанность иностранцев соблюдать законы страны пребывания (жительства), а за их нарушение нести ответственность наравне с гражданами этого государства; право иностранца на защиту и государства своего гражданства: для пользования своими правами иностранному гражданину должен быть предоставлен свободный доступ в дипломатические представительства и консульские учреждения

государства его гражданства, а также право любого государства устанавливать правовой режим иностранцев, исходя при этом из своих международных обязательств¹.

Под правовым режимом государства понимают используемый государством порядок и характер регулирования правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства. Режим иностранцев, зачастую используемый в литературе как синоним правового режима, означает объем их прав и обязанностей на территории какого-либо государства, устанавливаемый внутренним законодательством государства с учетом общепризнанных принципов и норм международного права.

Наиболее распространенными правовыми режимами являются:

- 1) режим национального пребывания (национальный режим);
- 2) режим наибольшего благоприятствования;
- 3) специальные режимы.

Режим национального пребывания – предоставление иностранным гражданам такого объема прав, свобод и обязанностей, которыми пользуются собственные граждане государства (равноправие иностранцев с собственными гражданами). Однако следует согласиться с мнением А.С. Автономова о том, что национальный режим вовсе не означает, что объем прав и обязанностей граждан данного государства и иностранцев одинаков. Национальный режим означает принципиально равный подход к защищенности и гарантированности прав и свобод иностранцев и граждан данной страны, а также к ответственности за нарушение обязанностей в строгом соответствии с законом².

Российская Федерация при определении статуса иностранных граждан и лиц без гражданства также использует режим национального пребывания. Несмотря на отсутствие закрепления в законодательстве самого понятия «режим национального пребывания», Конституция Российской Федерации устанавливает, что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации (ч. 3 ст. 62). Таким образом, Конституция Российской Федерации при определении статуса иностранных граждан и лиц без гражданства берет за основу правовой статус граждан Российской Федерации, исключая из него те или иные права, свободы и обязанности. Важной гарантией правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства является то, что ограничение правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства осуществляется только федеральным законом.

Режим наибольшего благоприятствования означает предоставление иностранцам таких же прав и свобод и установление таких же обязанно-

¹ См.: Червонюк В.И. Конституционное право России: учеб. пособие. М., 2003. С. 201.

² См.: Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 2006. С. 99.

стей, которые предоставляются и устанавливаются для граждан любого третьего государства. Объем прав и обязанностей иностранцев при таком режиме одинаков для всех иностранных государств, хотя он зачастую меньше, чем при национальном режиме.

Специальный режим означает предоставление иностранцам в какой-либо области определенных (дополнительных) прав и возложение на них обязанностей, отличающихся от тех, которые предусмотрены в данной области для собственных граждан, граждан третьих стран. В зависимости от содержания и характера специального режима выделяют:

– *привилегированный режим* – режим, предоставляющий гражданам иных государств значительно больше прав, чем своим собственным гражданам;

– *преференциальный режим* – особый льготный, чаще экономический, режим, предоставляемый одним государством другому без распространения на третьи страны¹;

– *режим реторсий* – ответные меры, ограничивающие права и свободы иностранных граждан, принимаемые государством в случае дискриминационных мер другого государства.

Особенности правового положения иностранцев в государстве зависят от срока пребывания на территории государства, а также заключенных государством международных договоров в области прав и свобод человека.

Федеральный закон о правовом положении иностранных граждан выделяет несколько видов иностранных граждан по сроку нахождения в Российской Федерации:

1) временно пребывающие, которые, в свою очередь, делятся:

а) на пребывающих в визовом порядке – срок нахождения на территории по общему правилу соответствует сроку визы;

б) пребывающих в безвизовом порядке – до 90 дней, суммарно в течение каждого периода в 180 суток;

2) временно проживающих – до 3 лет нахождения на территории Российской Федерации;

3) постоянно проживающих.

По общему правилу, постоянно проживающие иностранцы обладают всеми правами граждан, за исключением всех или большей части политических прав. Временно пребывающие и проживающие на территории другого государства иностранные граждане и лица без гражданства значительно ограничены в правах по сравнению с гражданами государства и постоянно проживающими в нем иностранцами. В частности, для занятия трудовой деятельностью или для учебы временно пребывающим на территории данного государства иностранцам требуются специальные разрешения, причем получить такое разрешение следует, как правило, до въезда на территорию государства².

¹ См.: Червонюк В.И. Указ. соч. С. 201.

² См.: Автономов А.С. Указ. соч. С. 99-100.

Одной из распространенных классификаций иностранных граждан и лиц без гражданства является классификация по цели прибытия. В зависимости от целей прибытия в Российскую Федерацию выделяют иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывших:

- 1) для осуществления туризма (иностранцы туристы);
- 2) осуществления трудовой деятельности (трудоустроенные иммигранты);
- 3) обучения (иностранцы студенты);
- 4) осуществления служебной и дипломатической деятельности (дипломаты, сотрудники консульских учреждений, участники правительственных делегаций и т.д.);
- 5) частного визита (иностранцы гости и др.);
- 6) участия в научных, культурных, общественно-политических мероприятиях (иностранцы ученые, представители культуры, общественные деятели и др.);
- 7) участия в спортивных мероприятиях (иностранцы спортсмены, члены спортивных команд, делегаций, иностранцы болельщики);
- 8) приобретения гражданства Российской Федерации;
- 9) поиска убежища и защиты;
- 10) репатриации.

Схожим с настоящей классификацией является деление иностранных граждан и лиц без гражданства в зависимости от причин пребывания:

- 1) иностранные граждане и лица без гражданства, добровольно прибывшие на территорию Российской Федерации;
- 2) иностранные граждане и лица без гражданства, прибывшие вынужденно в Российскую Федерацию в целях получения убежища, защиты и покровительства Российской Федерации (вынужденная иммиграция).

Вынужденные иммигранты классифицируются следующим образом:

- 1) беженцы и вынужденные переселенцы (в части иностранных граждан);
- 2) лица, ищущие временное убежище;
- 3) лица, ищущие защиту и покровительство;
- 4) лица, ищущие политическое убежище.

Исходя из международных договоров Российской Федерации условно иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации, можно классифицировать:

- 1) на граждан Республики Беларусь;
- 2) иностранных граждан Евразийского экономического союза;
- 3) иностранных граждан СНГ (стран ближнего зарубежья);
- 4) иностранных граждан иных государств (стран дальнего зарубежья).

Правовой статус иностранных граждан ближнего зарубежья в Российской Федерации отличается от статуса иностранных граждан других государств. Его основу образуют международные договоры, заключаемые странами СНГ, которые предоставляют широкие взаимные возможности гражданам Содружества практически во всех сферах. Например, Конвен-

ция СНГ о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 года наделяет граждан бывших советских республик широкими правами, свободами и гарантиями¹. Однако и в рамках СНГ двухсторонние международные договоры могут уточнять статус иностранных граждан конкретного государства. Наиболее значимым является Договор Российской Федерации и Республики Беларусь от 8 декабря 1999 года «О создании Союзного государства»². Так, согласно договору граждане Российской Федерации и Республики Беларусь в рамках создаваемого Союзного государства приравниваются в своих правах и обязанностях, в том числе на территории другого государства-участника. Более того, предусматривается, что граждане договаривающихся государств также обретают дополнительные политические и гражданские права.

Выделение иностранных граждан Евразийского экономического союза в качестве самостоятельной группы обусловлено Договором о Евразийском экономическом союзе (г. Астана, 29 мая 2014 г.)³, который устанавливает специальный режим правового регулирования трудовой деятельности для иностранных граждан государств – участников Евразийского экономического союза: Армении, Казахстана, Беларуси и Кыргызстана.

Следует также учитывать, что особой категорией иностранных граждан являются главы и сотрудники дипломатических представительств и консульств. Они имеют определенные привилегии и иммунитеты, установленные законами государства и международными договорами. Однако в отношении всех иностранных граждан существует общий принцип: они должны соблюдать законы страны пребывания, их деятельность не должна наносить ущерба интересам Российского государства, законным интересам граждан Российской Федерации и других лиц⁴.

§ 2. Общая характеристика правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации

Российская Федерация в Конституции предоставляет широкий набор прав и свобод каждому человеку, находящемуся на ее территории, а также возлагает на него определенные обязанности, что составляет основу правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства. К таким правам, свободам и обязанностям следует отнести право на жизнь, достоинство личности, свободу и личную неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 13. Ст. 1489.

² См.: там же. 2000. № 7. Ст. 786.

³ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ См.: Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 128.

доброго имени, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений и др.

Реализация этих и других прав, свобод и обязанностей иностранцами гражданами и лицами без гражданства во многом связана с формами реализации и ограничениями (условиями), установленными в законодательстве.

Кроме того, перечисленные права, свободы и обязанности обеспечиваются установленными в Конституции Российской Федерации запретами и гарантиями.

К конституционным гарантиям относится:

- 1) признание, гарантированность и неотчуждаемость прав и свобод человека и гражданина;
- 2) непосредственное действие прав и свобод человека и гражданина;
- 3) относительность прав и свобод по отношению к правам и свободам других лиц;
- 4) равенство, в том числе перед законом и судом, независимо от пола, происхождения;
- 5) государственная защита прав и свобод человека и гражданина;
- 6) запрет обратной силы закона и др.

Иностранцы граждане и лица без гражданства могут быть ограничены в правах и свободах по сравнению с собственными гражданами государства. В Российской Федерации, как и в большинстве других стран, ограничения в основном присутствуют в политической сфере, однако имеют место и в иных сферах.

В политической сфере в правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства не входит следующее.

1. Участие в избирательных отношениях. В соответствии с Конституцией Российской Федерации только граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. Отсюда и требования к гражданству Российской Федерации кандидатов на должности Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы, законодательного представительного органа субъекта Российской Федерации и др., а также ограничения по избранию российских граждан, имеющих гражданство зарубежного государства или вид на жительство. При этом действующее законодательство устанавливает запреты иностранным гражданам и лицам без гражданства, в том числе осуществлять деятельность, способствующую либо препятствующую выдвижению кандидатов, спискам кандидатов, избранию зарегистрированных кандидатов, выдвижению инициативы проведения референдума и проведению референдума, достижению определенного результата на выборах, референдуме, а также в иных формах участвовать в избирательных кампаниях, кампаниях референдума.

К запретам для иностранных граждан и лиц без гражданства относится внесение пожертвований в избирательные фонды кандидатов, заре-

гистрированных кандидатов, избирательных объединений, в фонды референдума.

Единственным исключением является лишь возможность участия иностранных граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего муниципального образования, в качестве избирателя и избираемого в органы местного самоуправления, а также возможность участия в иных избирательных действиях на указанных выборах, в местном референдуме на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации. Однако, как устанавливают Федеральный закон о правовом положении иностранных граждан и Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹, это становится возможным только на основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законодательством. В связи с отсутствием на сегодняшний день подобных международных соглашений и порядка решения вопроса во внутреннем законодательстве это право иностранных граждан остается декларативным и не имеет четкого механизма обеспечения.

2. Прохождение государственной и муниципальной службы. В соответствии с Федеральным законом от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» государственная служба Российской Федерации – это профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации². Это касается всех видов государственной службы: гражданской, правоохранительной и военной.

Например, в соответствии с Федеральным законом от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» служба в органах внутренних дел представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях в органах внутренних дел Российской Федерации, а также на должностях, не являющихся должностями в органах внутренних дел, в случаях и на условиях, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации³.

Исключением из ограничений прохождения государственной службы Российской Федерации на сегодняшний день является военная служба, право прохождения которой предоставлено иностранным гражданам. Однако и в этом случае право иностранного гражданина связано с ограничениями. Это, во-первых, прохождение службы только в Вооруженных Силах Российской Федерации и воинских формированиях (исключается возможность проходить службу в ВВ МВД России, органах ФСБ России, СВР России, гражданской обороны и др.). Во-вторых, прохождение военной

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

² Там же. 2003. № 22. Ст. 2063.

³ Там же. 2011. № 49. Ст. 7020.

службы иностранными гражданами возможно только по контракту на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами. В-третьих, иностранный гражданин, поступающий на военную службу по контракту, должен владеть государственным языком Российской Федерации, а также соответствовать медицинским и профессионально-психологическим требованиям военной службы к конкретным военно-учетным специальностям, требованиям образования, квалификации и физической подготовки. Кроме того, первый контракт о прохождении военной службы иностранные граждане вправе заключать в возрасте от 18 до 30 лет (граждане Российской Федерации – в возрасте от 18 до 40 лет)¹.

По общему правилу, доступ к муниципальной службе предоставлен только гражданам Российской Федерации. Иностраный гражданин может поступить на муниципальную службу только при наличии международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе².

3. Участие в политических партиях. В соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях»³ правом на объединение в политическую партию наделены граждане Российской Федерации. При этом закон устанавливает, что иностранные граждане и лица без гражданства не могут быть учредителями, членами политической партии, не допускаются пожертвования с их стороны политическим партиям и заключение с политическими партиями, их региональными отделениями и иными структурными подразделениями сделок.

4. Участие в осуществлении правосудия. По общему правилу, оно является прерогативой граждан государства. Это касается и вопросов замещения должностей судей и непосредственного участия в осуществлении правосудия. Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 119) и Закону Российской Федерации от 26 июня 1992 года № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» кандидат в судьи не только должен отвечать предъявляемым требованиям по квалификации, возрасту и др., но и быть гражданином Российской Федерации (ст. 4)⁴.

Участие иностранных граждан и лиц без гражданства в осуществлении правосудия в качестве присяжных⁵, арбитражных⁶ и народных заседа-

¹ См.: О воинской обязанности и военной службе: федер. закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 13. Ст. 1475.

² См.: О муниципальной службе в Российской Федерации: федер. закон от 2 февр. 2007 г. № 25-ФЗ // Там же. 2007. № 10. Ст. 1152.

³ Там же. 2001. № 29. Ст. 2950.

⁴ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1792.

⁵ См.: О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации: федер. закон от 20 авг. 2004 г. № 113-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 34. Ст. 3528.

⁶ См.: Об арбитражных заседателях арбитражных судов субъектов Российской Федерации: федер. закон от 30 мая 2001 г. № 70-ФЗ // Там же. 2001. № 23. Ст. 2288.

телей¹ в законодательстве не предусматривается и возможно только для граждан Российской Федерации.

5. Проведение публичных мероприятий и участие в них, а именно возможность собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования. Согласно Конституции Российской Федерации правом так называемой «свободы собраний» (публичных мероприятий) обеспечены граждане Российской Федерации. В соответствии с Федеральным законом от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»², например, организатором публичного мероприятия могут быть один или несколько граждан Российской Федерации (организатором демонстраций, шествий и пикетирований – гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, митингов и собраний – 16 лет).

В социально-экономической сфере иностранные граждане и лица без гражданства ограничиваются в возможности.

1. Замещения отдельных должностей. Федеральный закон о правовом положении иностранных граждан устанавливает следующие профессиональные ограничения:

а) замещать должности в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом Российской Федерации. Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации относит к ним должности капитана судна, старшего помощника капитана судна, старшего механика и радиоспециалиста. Замещение иностранными гражданами и лицами без гражданства других должностей экипажа судна, за исключением судна рыбопромыслового флота, определяется федеральным органом исполнительной власти в области транспорта. Включение в состав экипажа судна рыбопромыслового флота осуществляется на общих основаниях привлечения и использования труда иностранных граждан и лиц без гражданства;

б) быть членом экипажа военного корабля Российской Федерации или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, а также летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации;

в) быть командиром гражданского воздушного судна. Включение в состав летного экипажа воздушного судна коммерческой гражданской авиации иностранного гражданина допускается только на период его подготовки в целях получения допуска к деятельности по осуществлению воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и почты на воздушном судне определенного типа при условии, что иностранный гражданин не исполняет обязанностей командира воздушного судна Российской Федерации;

¹ См.: О народных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации: федер. закон от 2 янв. 2000 г. № 37-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 2. Ст. 158.

² Там же. 2004. № 25. Ст. 2485.

г) быть принятым на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности Российской Федерации. Перечень таких объектов и организаций утверждается Правительством Российской Федерации¹ и включает:

– объекты и организации Вооруженных Сил Российской Федерации, 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 соответственно 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);

д) заниматься иной деятельностью и замещать иные должности, допуск иностранных граждан к которым ограничен федеральным законом. Например, исходя из определений понятий частного охранника и частного детектива, содержащихся в Законе Российской Федерации от 11 марта 1992 года № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», следует, что частной детективной деятельностью могут заниматься только граждане Российской Федерации. Закон допускает возможность осуществления иностранными гражданами частной детективной и охранной деятельности и (или) принятие участия в ее осуществлении в любой форме, в том числе в управлении частной охранной организацией, только на основаниях и в рамках, предусмотренных международными договорами Российской Федерации;

2. Участия в земельных отношениях. Согласно Земельному кодексу Российской Федерации иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности

¹ См.: Об утверждении перечня объектов и организаций, в которые иностранные граждане не имеют права быть принятыми на работу: постановление Правительства РФ от 11 окт. 2002 г. № 755 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 41. Ст. 3996.

земельными участками, находящимися на приграничных территориях и на иных установленных особо территориях Российской Федерации (ч. 3 ст. 15). К последним относятся земельные участки в границах морского порта и земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения. В соответствии с законодательством земельные участки в границах морского порта не могут находиться в собственности иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных организаций¹, а земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения могут быть предоставлены только на праве аренды². Земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются иностранным гражданам и лицам без гражданства в собственность только за плату (ч. 5 ст. 28 Земельного кодекса РФ);

3. Пенсионного обеспечения. Правом государственного пенсионного обеспечения из числа иностранных граждан и лиц без гражданства пользуются только те, кто проживает в Российской Федерации постоянно. В соответствии с Федеральным законом от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»³ иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие на территории Российской Федерации, имеют право на пенсию в соответствии с настоящим Федеральным законом на тех же основаниях, что и граждане Российской Федерации, если иное не предусмотрено федеральным законом или международными договорами Российской Федерации (ч. 1 ст. 3). Право на социальную пенсию имеют только иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие на территории Российской Федерации не менее 15 лет и достигшие возраста 65 и 60 лет (соответственно мужчины и женщины).

В культурной и духовной сферах в качестве одного из ограничений правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства следует назвать то, что учредителями религиозной организации (форма религиозного объединения) могут быть только граждане Российской Федерации. Однако это не исключает возможности иностранным гражданам и лицам без гражданства состоять в религиозной организации или создавать иную форму религиозного объединения – религиозные группы. Иностранец или лицо без гражданства, в отношении которых в установленном законодательством Российской Федерации порядке принято решение о нежелательности их пребывания (проживания) в Российской Федерации,

¹ См.: О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 8 нояб. 2007 г. № 261-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 46. Ст. 5557.

² См.: Об обороте земель сельскохозяйственного назначения: федер. закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ // Там же. 2002. № 30. Ст. 3018.

³ Там же. 2001. № 51. Ст. 4831.

не могут быть учредителями (участниками, членами) религиозной организации¹.

Что касается выполнения обязанностей перед государством, то иностранные граждане и лица без гражданства освобождаются от призыва на военную службу. В соответствии с Федеральным законом о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства не могут быть призваны на военную службу (альтернативную гражданскую службу). Освобождение иностранного гражданина от военной службы в государстве пребывания является общепринятым правилом, в противном случае «он мог бы оказаться в таком положении, когда вынужден был бы вопреки собственной воле поднять оружие против своего отечества».

Иностранные граждане могут пользоваться защитой со стороны своего государства (гражданской принадлежности) и защитой международных органов. В первом случае эти функции возлагаются на дипломатические представительства и консульские учреждения. К их основным функциям относится защита в государстве пребывания интересов представляемого государства и его граждан в пределах, допускаемых международным правом.

Защита международных органов осуществляется в пределах и условиях, установленных договаривающимися государствами. Наиболее значимым органом обеспечения правового статуса человека является Европейский суд по правам человека, действующий в рамках Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года ETS № 005². Согласно Конвенции Европейский суд по правам человека может принимать жалобы от любого физического лица или любой группы частных лиц, которые утверждают, что явились жертвами нарушения одним из договаривающихся государств их прав, признанных в настоящей Конвенции. Государства-участники обязуются никоим образом не препятствовать эффективному осуществлению этого права (ст. 34). В качестве условия обращения в Европейский суд по правам человека устанавливается исчерпанность всех внутренних средств правовой защиты.

§ 3. Правовое регулирование пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации

1. Въезд и пребывание иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации. Свобода передвижения является одним из основных прав человека. Со свободой передвижения и выбора места пре-

¹ См.: О свободе совести и о религиозных объединениях: федер. закон от 26 сент. 1997 г. № 125-ФЗ // Там же. 1997. № 39. Ст. 4465.

² Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

бывания и жительства связана реализация многих конституционных прав и свобод граждан, например права собственности и наследования, права на жилище, труд, свободное использование способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, социальное обеспечение, охрану здоровья и медицинскую помощь, избирательные права и др.¹

Важность свободы передвижения в системе прав и свобод обусловлена закреплением в ведущих международных нормативных актах в области прав человека. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года (ст. 13), Международный пакт о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 года (ст. 12), Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ст. 2 Протокола № 4)² провозглашают и устанавливают право каждого человека свободно передвигаться и выбирать себе место жительства в пределах каждого государства, право покинуть любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну.

Основу обеспечения свободы передвижения иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации образуют также конституционные положения о праве каждого человека на свободное перемещение. В соответствии с Конституцией Российской Федерации каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства (ст. 27). В соответствии с международными стандартами Конституция Российской Федерации предоставляет также возможность каждому свободно выезжать за пределы Российской Федерации.

Порядок реализации свободы передвижения иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Российской Федерации устанавливается:

1) Федеральным законом от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»³;

2) Федеральным законом от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁴;

3) Федеральным законом от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»;

4) международными договорами Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами⁵.

При этом законодательство Российской Федерации исходит из того, что свобода передвижения не является абсолютным правом как россий-

¹ См.: Шейнин Ч.Б. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. В.Д. Карповича. М., 2002. С. 177.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 20. Ст. 2143.

³ Там же. 1996. № 34. Ст. 4029.

⁴ Там же. 2002. № 30. Ст. 3032.

⁵ Там же. 2006. № 30. Ст. 3285.

ских граждан, так и иностранных, оно должно быть сбалансированным по отношению к определенным, особо важным интересам государства и общества. В отношении иностранных граждан и лиц без гражданства установлены требования о наличии оснований прибытия на территорию Российской Федерации, к сроку пребывания, соблюдению требований соответствующего документирования и др.¹ Эти требования являются допустимыми с точки зрения конституционных положений и международных стандартов.

Конституция Российской Федерации в ч. 3 ст. 55 закрепляет возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Международный пакт о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 года и Протокол № 4 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод допускают возможность ограничения свободы в интересах:

- государственной (национальной) безопасности;
- охраны и поддержания общественного порядка;
- общественного спокойствия;
- предотвращения преступлений;
- здоровья или нравственности населения;
- прав и свобод других лиц.

Кроме того, в определенных районах возможны ограничения, которые должны вводиться в соответствии с законом и быть обоснованными общественными интересами в демократическом обществе.

В зависимости от срока и цели пребывания в Российской Федерации законодательство определяет следующие категории иностранных граждан и лиц без гражданства:

- временно пребывающие в Российской Федерации;
- временно проживающие в Российской Федерации;
- постоянно проживающие в Российской Федерации.

Временно пребывающим в Российской Федерации является иностранный гражданин или лицо без гражданства, прибывшее в Российскую Федерацию на основании визы или в порядке, не требующем получения визы, и получившее миграционную карту, но не имеющее вида на жительство или разрешения на временное проживание.

Срок временного пребывания иностранца на территории Российской Федерации определяется сроком действия выданной ему визы. В зависимости от цели въезда иностранного гражданина в Российскую Федерацию и цели его пребывания в Российской Федерации ему выдаются обыкновенные визы, которые подразделяются на следующие виды:

¹ См.: Обеспечение прав человека в деятельности органов внутренних дел: учебник / под общ. ред. Ю.В. Анохина, В.Я. Кикотя. М.: ЦОКР МВД России, 2010. С. 541.

1) частная виза – выдается на срок до 3 месяцев либо на основе принципа взаимности на срок до 1 года иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию с гостевым визитом;

2) деловая виза – выдается иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию в целях осуществления деловых поездок на срок до 1 года, высококвалифицированному специалисту – до 30 суток, иностранным гражданам, являющимся представителями либо работниками крупной иностранной компании¹ или компании, участвующей в реализации проектов создания инновационного центра «Сколково», либо международного финансового центра в Российской Федерации, направленным в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации, – до 5 лет;

3) туристическая виза – выдается на срок до 1 месяца либо на основе принципа взаимности на срок до 6 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. Обыкновенная туристическая групповая виза выдается на срок до 1 месяца иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию в качестве туриста в составе организованной туристической группы (не менее 5 человек), при наличии у него подтверждения о приеме организацией, сведения о которой содержатся в едином федеральном реестре туроператоров;

4) учебная виза – выдается на срок до 1 года иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию в целях обучения в образовательной организации;

5) рабочая виза – выдается на срок действия трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), но не более чем на 1 год, иностранному гражданину – высококвалифицированному специалисту или работнику филиалов, представительств и дочерних организаций в Российской Федерации иностранных коммерческих организаций государств – членов ВТО – не более чем на 3 года;

6) гуманитарная виза – выдается на срок до 1 года либо на основе принципа взаимности на срок до 5 лет иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию в целях осуществления научных, или культурных, или общественно-политических, или спортивных, или рели-

¹ См.: Об утверждении показателей финансово-экономической деятельности иностранных компаний для их отнесения к крупным и критериев для компаний, участвующих в реализации проектов создания инновационного центра «Сколково» либо международного финансового центра в Российской Федерации, для представления обращения уполномоченного федерального органа исполнительной власти в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации о выдаче визы иностранному гражданину, являющемуся представителем либо работником таких компаний: постановление Правительства РФ от 28 окт. 2013 г. № 965 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 44. Ст. 5763.

гиозных связей и контактов, либо паломничества, либо благотворительной деятельности, либо доставки гуманитарной помощи;

7) виза на въезд в Российскую Федерацию в целях получения убежища выдается иностранному гражданину на срок до 3 месяцев при наличии решения органа ФМС России о признании данного иностранного гражданина беженцем на территории Российской Федерации;

8) виза на въезд в Российскую Федерацию в целях приема в гражданство Российской Федерации выдается иностранному гражданину на срок до 1 года при наличии решения о признании этого иностранного гражданина носителем русского языка в соответствии с Федеральным законом от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».

Отдельным категориям иностранных граждан могут выдаваться дипломатические и служебные визы в случае наличия у них соответственно дипломатических или служебных паспортов. Кроме того, в целях транзитного проезда через территорию Российской Федерации иностранному гражданину или лицу без гражданства выдается транзитная виза на срок до 10 дней.

Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, не может превышать 90 суток суммарно в течение каждого периода в 180 суток, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом о правовом положении иностранных граждан, а также в случае, если такой срок не продлен.

Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и являющегося высококвалифицированным специалистом, и срок временного пребывания в Российской Федерации членов его семьи определяются сроком действия разрешения на работу, выданного такому высококвалифицированному специалисту.

По данным ФМС России, в 2014 году в Российскую Федерацию въехало более 17 млн иностранных граждан¹.

Временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин или лицо без гражданства обязан выехать из Российской Федерации по истечении срока действия его визы или иного срока временного пребывания или срока, установленного международным договором Российской Федерации, за исключением случаев, когда на день истечения указанных сроков ему продлены срок действия визы или срок временного пребывания, либо ему выданы новая виза, или разрешение на временное проживание, или вид на жительство, либо у него приняты заявление и

¹ См.: Доклад о результатах и основных направлениях деятельности ФМС России за 2014 год и плановый период 2015-2017 гг. [Электронный ресурс] // ФМС России: официальный сайт. URL: <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/plans/> (дата обращения: 1 мая 2015 г.).

иные документы, необходимые для получения им разрешения на временное проживание, и др.

Срок временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации может быть соответственно продлен либо сокращен в случаях, если изменились условия или перестали существовать обстоятельства, в связи с которыми ему был разрешен въезд в Российскую Федерацию. Срок временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации сокращается в случае принятия в отношении его в установленном порядке решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным законом. Настоящее решение принимается органами ФМС России¹.

Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию и поступающего на военную службу по контракту, устанавливается в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, и не может превышать 90 суток со дня обращения гражданина в военный комиссариат субъекта Российской Федерации с заявлением о желании проходить военную службу по контракту².

Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в целях обучения и поступившего в образовательную организацию для получения образования по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию, продлевается до окончания срока обучения.

В целях обеспечения национальной безопасности, поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов, содействия в приоритетном порядке трудоустройству граждан Российской Федерации, а также в целях решения иных задач внутренней и внешней политики государства Правительство Российской Федерации вправе увеличить до 180 суток или сократить установленный срок временного пребывания иностранного гражданина как на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации, так и на всей территории Российской Федерации – в отношении отдельных категорий временно пребывающих в Российской Федерации иностранных граждан. При принятии решения о сокращении срока Правительство Российской Федерации также устанавливает срок, в течение которого иностранные граждане, временно пребывающие в Российской Федерации на момент принятия Правительством Российской Федерации указанного решения, обязаны выехать из Российской Федерации.

¹ См.: Порядок принятия решения о продлении либо сокращении срока временного пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации: приказ ФМС России от 29 июня 2015 г. № 321. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: О сроке временного пребывания в Российской Федерации иностранных граждан, поступающих на военную службу по контракту: постановление Правительства РФ от 30 дек. 2003 г. № 793 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 2. Ст. 120.

Временно проживающим в Российской Федерации является иностранный гражданин или лицо без гражданства, получившие в установленном порядке разрешение на временное проживание. Разрешение на временное проживание выдается в пределах квоты, ежегодно утверждаемой Правительством Российской Федерации общим числом и распределением его по федеральным округам и субъектам Российской Федерации. Квота на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в 2015 году установлена в количестве 128 055 с соответствующим распределением по субъектам Российской Федерации. Например, для г. Москвы установлена квота – 2 тыс. разрешений на временное проживание, для г. Санкт-Петербурга, Республики Крым, Челябинской области – по 1,5 тыс., для Свердловской области – 4 тыс., Тюменской области – 1,2 тыс.¹

Без учета утвержденной Правительством Российской Федерации квоты разрешение на временное проживание может быть выдано иностранному гражданину:

- 1) родившемуся на территории РСФСР и состоявшему в прошлом в гражданстве СССР или родившемуся на территории Российской Федерации;
- 2) признанному нетрудоспособным и имеющему дееспособных сына или дочь, состоящих в гражданстве Российской Федерации;
- 3) имеющему хотя бы одного нетрудоспособного родителя, состоящего в гражданстве Российской Федерации;
- 4) состоящему в браке с гражданином Российской Федерации, имеющим место жительства в Российской Федерации, и в иных случаях, предусмотренных федеральным законом.

Срок действия разрешения на временное проживание составляет 3 года. Порядок выдачи разрешения на временное проживание и перечень необходимых документов определяется Административным регламентом предоставления ФМС России государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации².

Виза временно проживающего лица выдается на 4 месяца иностранному гражданину, которому разрешен въезд в Российскую Федерацию для временного проживания, в пределах квоты на выдачу разрешений на временное проживание, порядок определения которой устанавливается Правительством Российской Федерации, или без ее учета. В случае если иностранный гражданин не смог в установленный срок въехать в Российскую Федерацию, но при этом основания для получения им такой визы сохранились, данному иностранному гражданину по его заявлению в письменной

¹ См.: Об установлении квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание на 2015 год: распоряжение Правительства РФ от 14 нояб. 2014 г. № 2275-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 47. Ст. 6602.

² См.: Приказ ФМС России от 22 апр. 2013 г. № 214. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

форме может быть выдана новая виза временно проживающего лица, действительная в течение 2 месяцев со дня ее выдачи.

Если разрешение на временное проживание иностранного гражданина в Российской Федерации не получено по причинам, не зависящим от иностранного гражданина, срок действия визы временно проживающего лица продлевается по его заявлению в письменной форме или в форме электронного документа.

При получении иностранным гражданином разрешения на временное проживание в Российской Федерации органы ФМС России продлевают срок действия визы временно проживающего лица на срок действия указанного разрешения.

Иностранному гражданину, прибывшему в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, разрешение на временное проживание также выдается с учетом квоты, утвержденной Правительством Российской Федерации.

Разрешение на временное проживание иностранному гражданину не выдается, а ранее выданное разрешение аннулируется в случае, если данный 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 5 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 Российской Федерации о реадмиссии либо в течение 10 лет, предшествовавших дню подачи заявления о выдаче разрешения на временное проживание, неоднократно (2 и более раз) подвергался административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или передавался Российской Федерацией 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, или за совершение преступления, связанного с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов или прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, а также их

частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры;

б) 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, и др.

В случае принятия решения об отказе в выдаче иностранному гражданину разрешения на временное проживание (аннулировании) органы ФМС России выдают иностранному гражданину соответствующее уведомление.

Постоянно проживающим в Российской Федерации является иностранный гражданин или лицо без гражданства, получившее в установленном порядке вид на жительство. Вид на жительство может быть выдан иностранному гражданину или лицу без гражданства в течение срока действия разрешения на временное проживание и при наличии законных оснований. До получения вида на жительство иностранный гражданин обязан прожить в Российской Федерации не менее 1 года на основании разрешения на временное проживание.

Настоящие требования не распространяются при выдаче вида на жительство:

- 1) высококвалифицированным специалистам и членам их семей;
- 2) иностранным гражданам, признанным носителями русского языка в соответствии с Федеральным законом о гражданстве Российской Федерации.

Вид на жительство выдается иностранному гражданину или лицу без гражданства на 5 лет, иностранным гражданам, признанным носителями русского языка, – на 3 года. По окончании срока действия вида на жительство он может быть продлен на пять лет. Количество продлений срока действия вида на жительство не ограничено.

Порядок выдачи или продления срока действия вида на жительство, форма заявления о выдаче или продлении срока действия вида на жительство, а также порядок подачи заявлений в форме электронных документов с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети Интернет, включая единый портал государственных и муниципальных услуг, утверждается ФМС России¹.

Постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин обязан ежегодно уведомлять о подтверждении своего проживания в Российской Федерации органы ФМС России по месту получения данным иностранным гражданином вида на жительство. Вид на жительство иностранному гражданину не выдается, а ранее выданный вид на жи-

¹ См.: Административный регламент предоставления ФМС России государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации: приказ ФМС России от 22 апр. 2013 г. № 215. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

тельство аннулируется по основаниям, аналогичным прекращению разрешения на временное проживание.

Получение иностранным гражданином вида на жительство, а следовательно, и приобретение статуса постоянно проживающего в Российской Федерации существенным образом влияет на его правовое положение. Во-первых, на основании данного документа иностранец приобретает право на свободный въезд в Российскую Федерацию и выезд из Российской Федерации. Во-вторых, снимается ряд ограничений, действующих в отношении иных категорий иностранных граждан или лиц без гражданства, в таких вопросах, как трудовая деятельность, обеспечение жильем, предоставление медицинской помощи, образование. Постоянно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства фактически полностью приравниваются к российским гражданам. Как уже было ранее отмечено, постоянно проживающим в Российской Федерации иностранным гражданам и лицам без гражданства может быть предоставлено право участвовать в избирательных отношениях на уровне местного самоуправления¹.

Въезд и передвижение. В соответствии с Федеральным законом от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» иностранные граждане и лица без гражданства могут въезжать в Российскую Федерацию и выезжать из Российской Федерации при наличии российской визы по действительным документам, удостоверяющим их личность и признаваемым в Российской Федерации в этом качестве, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации.

Действительные документы, предъявляемые лицами без гражданства, должны быть выданы соответствующими органами государства их проживания. Основанием для оформления въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан или лиц без гражданства является письменное обращение (лично или через представителя) в ее дипломатическое представительство или консульское учреждение. Иностранцы могут въезжать в Российскую Федерацию также по приглашению российского физического или юридического лица.

Иной порядок въезда и пребывания могут устанавливать международные договоры Российской Федерации. Например, Российской Федерацией 30 ноября 2000 года заключено соглашение с правительствами Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Таджикистан о взаимных безвизовых поездках граждан². Соглашение устанавливает возможность гражданам договаривающихся госу-

¹ См.: Обеспечение прав человека в деятельности органов внутренних дел. С. 553.

² Соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о взаимных безвизовых поездках граждан от 30 нояб. 2000 г. // Бюллетень международных договоров. 2003. № 11.

дарств независимо от места проживания въезжать, выезжать, следовать транзитом, передвигаться и пребывать на территории государств-участников без виз по одному из действительных документов. В соглашении для граждан каждого государства-участника устанавливается перечень национальных документов, на основании которых они могут пребывать на территории, например, Российской Федерации. Другой договор – Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Абхазия о взаимных безвизовых поездках граждан Российской Федерации и Республики Абхазия¹ предоставляет российским гражданам и гражданам Абхазии независимо от места проживания возможность въезжать, выезжать, следовать транзитом и пребывать на территории договаривающегося государства без виз сроком до 90 дней.

Документами граждан Абхазии для въезда, выезда, пребывания и передвижения по территории Российской Федерации являются:

- 1) заграничный паспорт гражданина Республики Абхазия;
- 2) общегражданский внутренний паспорт гражданина Республики Абхазия;
- 3) дипломатический паспорт;
- 4) служебный паспорт;
- 5) удостоверение личности моряка (при наличии судовой роли или выписки из нее);
- 6) свидетельство на возвращение в Республику Абхазия (только для возвращения в Республику Абхазия);
- 7) свидетельство о рождении (для детей в возрасте до 14 лет) с указанием принадлежности к гражданству Республики Абхазия.

Аналогичные договоры заключены Российской Федерацией с рядом республик постсоветского пространства (Азербайджан, Армения, Молдова, Южная Осетия) и другими государствами. Для определения особенностей режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства, установленного международным договором (сроки пребывания, перечень действительных документов для пребывания), необходимо обращение непосредственно к его содержанию.

Федеральный закон от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»² определяет случаи, когда въезд в Российскую Федерацию иностранным гражданам и лицам без гражданства может быть не разрешен или не разрешается.

Въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства может быть не разрешен в случае, если иностранный гражданин или лицо без гражданства:

¹ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Абхазия о взаимных безвизовых поездках граждан Российской Федерации и Республики Абхазия (г. Сухум, 2 октября 2009 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 21. Ст. 2857.

² Там же. 1996. № 34. Ст. 4029.

1) в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации нарушили правила пересечения Государственной границы Российской Федерации, таможенные правила, санитарные нормы, – до устранения нарушения;

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

3) неоднократно (2 и более раз) в течение 3 лет привлекались к административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации за совершение административного правонарушения на территории Российской Федерации, – в течение 3 лет со дня вступления в силу последнего постановления о привлечении к административной ответственности;

4) в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации не выехали из Российской Федерации до истечения 30 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, – в течение трех лет со дня выезда из Российской Федерации;

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

Въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства не разрешается в случае, если:

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

2) 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, – в течение 5 лет со дня административного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации либо передачи Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии;

3) в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства неоднократно (2 и более раз) 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, – в течение 10 лет со дня административного выдворения за пределы Россий-

ской Федерации, депортации либо передачи Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии;

4) в период предыдущего пребывания в Российской Федерации в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства была прекращена процедура реадмиссии – в течение 3 лет со дня выезда из Российской Федерации;

5) иностранный гражданин или лицо без гражданства имеют неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленного преступления на территории Российской Федерации или за ее пределами, признаваемого таковым в соответствии с федеральным законом;

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

7) 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 США, которым запрещается въезд в Российскую Федерацию;

8) иностранный гражданин или лицо без гражданства использовали подложные документы и др.

Транзитный проезд через территорию Российской Федерации осуществляется, как правило, без права на остановку. Виза с правом на остановку на территории Российской Федерации может быть выдана иностранным гражданам или лицам без гражданства по представлении ими мотивированной просьбы и документов, подтверждающих необходимость остановки, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации. Остановка (пребывание) в пределах населенного пункта более 24 часов считается вынужденной.

Иностранный гражданин или лицо без гражданства вправе обратиться за защитой своих интересов в суд в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, если государственным органом или должностным лицом был нарушен порядок оформления документов на въезд в Российскую Федерацию и (или) на выезд из Российской Федерации.

Пребывание. Под местом пребывания понимаются: жилое помещение, не являющееся местом жительства, а также иное помещение, учреждение или организация, в которых иностранный гражданин или лицо без гражданства находится и (или) по адресу которых подлежит постановке на учет по месту пребывания в порядке, установленном настоящим Федеральным законом.

Местом жительства считается жилое помещение, по адресу которого иностранный гражданин или лицо без гражданства в установленном порядке зарегистрированы.

Иностранные граждане и лица без гражданства, согласно статье 11 Федерального закона о правовом положении иностранных граждан, имеют

право на свободу передвижения в личных или деловых целях в пределах Российской Федерации на основании документов, выданных им или оформленных ими в установленном порядке, за исключением посещения территорий, организаций и объектов, для въезда на которые требуется специальное разрешение.

Перечень территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение, утверждается Правительством Российской Федерации¹. К ним относятся:

- 1) территории закрытых административно-территориальных образований;
- 2) территории с регламентированным посещением для иностранных граждан;
- 3) территории, на которых введено чрезвычайное или военное положение;
- 4) территории, на которых в случае опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей введены особые условия и режим пребывания;
- 5) территории закрытых военных городков;
- 6) территории (объекты), в пределах которых (на которых) введен правовой режим контртеррористической операции;
- 7) зоны экологического бедствия;
- 8) пограничная зона;
- 9) объекты и организации Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований;
- 10) объекты, на которых размещаются органы государственной власти и иные органы и организации, осуществляющие работы, связанные с использованием сведений, составляющих государственную тайну;
- 11) другие территории, организации и объекты, для посещения которых российским гражданам требуется специальное разрешение².

Следует отметить, что временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе по собственному желанию изменить 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.

Иностранным гражданам – сотрудникам дипломатических представительств и работникам консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, сотрудникам международных организаций, а

¹ Об утверждении Перечня территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан: постановление Правительства РФ от 4 июля 1992 г. № 470. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Об утверждении перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение: постановление Правительства РФ от 11 окт. 2002 г. № 754 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 41. Ст. 3995.

также аккредитованным в Российской Федерации иностранным журналистам право на свободу передвижения в пределах Российской Федерации предоставляется на основе принципа взаимности, за исключением вышеуказанных ограничений.

В целях государственного регулирования миграционных потоков ФМС России и ее территориальные органы организуют и осуществляют иммиграционный контроль в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, реализуют меры по предупреждению и пресечению незаконной миграции. В настоящее время в ведении ФМС России находится центральный банк данных, в котором накапливается информация об иностранных гражданах и лицах без гражданства, въезжающих в Российскую Федерацию, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации и выезжающих из страны¹.

2. Миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства. Одним из обязательных условий пребывания и проживания иностранных граждан в Российской Федерации является миграционный учет. Отношения в сфере миграционного учета регламентируются Федеральным законом от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»² и актами ФМС России. Согласно настоящему закону миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства (далее – миграционный учет) – государственная деятельность по фиксации и обобщению сведений об иностранных гражданах и лицах без гражданства, также сведений об их перемещениях.

В преамбуле к Федеральному закону «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» отмечается, что миграционный учет в Российской Федерации является одной из форм государственного регулирования миграционных процессов и направлен 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 миграции.

Миграционный учет предполагает регистрацию и учет иностранных граждан и лиц без гражданства в зависимости от статуса пребывания: постоянно или временно проживающие в Российской Федерации – по месту

¹ См.: Об утверждении положения о создании, ведении и использовании центрального банка данных по учету иностранных граждан, временно пребывающих, 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 РФ от 6 апр. 2005 г. № 186 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 15. Ст. 1348.

² Там же. 2006. № 30. Ст. 3285.

жительства и месту пребывания; временно пребывающие в Российской Федерации – по месту пребывания. За 2014 год на миграционный учет было поставлено более 14 млн иностранных граждан и лиц без гражданства, из них по месту пребывания – 13,6 млн, по месту жительства – 487 тыс.¹

Правила и порядок осуществления миграционного учета устанавливаются Правительством Российской Федерации². Миграционный учет осуществляют органы ФМС России.

Миграционный учет имеет уведомительный характер, за исключением случаев, предусмотренных федеральным конституционным законом или федеральным законом, и включает в себя:

- 1) регистрацию по месту жительства и учет по месту пребывания, а также фиксацию иных сведений;
- 2) обработку, анализ, хранение, защиту и использование информации о количественных и качественных социально-экономических и иных характеристиках миграционных процессов;
- 3) ведение государственной информационной системы миграционного учета.

Разрешительный порядок миграционного учета действует или может быть введен в соответствии с федеральными конституционными законами или федеральными законами:

- 1) в пограничной зоне;
- 2) в закрытых административно-территориальных образованиях;
- 3) в закрытых военных городках;
- 4) на территориях, в организациях или на объектах, для въезда на которые требуется специальное разрешение;
- 5) на территории, на которой введено чрезвычайное или военное положение;
- 6) в зонах экологического бедствия;
- 7) 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;
- 8) в зоне проведения контртеррористической операции;
- 9) в период мобилизации и в военное время;
- 10) в иных случаях.

Основанием для постановки на миграционный учет является следующее: факты въезда иностранного гражданина в Российскую Федерацию, регистрации рождения на территории Российской Федерации иностранного гражданина, прекращения гражданства Российской Федерации лицом, находящимся в Российской Федерации.

¹ См.: Доклад о результатах и основных направлениях деятельности ФМС России за 2014 год и плановый период 2015-2017 гг.

² См.: О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 15 янв. 2007 г. № 9 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 5. Ст. 653.

Снятие с миграционного учета осуществляется на основании фактов выезда иностранного гражданина из Российской Федерации; факт смерти (признание безвестно отсутствующим, объявление умершим) иностранного гражданина, приобретения гражданства Российской Федерации.

Органы миграционного учета на основе получаемых сведений об иностранном гражданине формируют государственную информационную систему миграционного учета, порядок обеспечения функционирования которой устанавливается Правительством Российской Федерации¹.

Регистрация иностранного гражданина по месту жительства. Основанием для регистрации иностранного гражданина по месту жительства является наличие у него права пользования жилым помещением, находящимся на территории Российской Федерации, которое определяется жилищным законодательством. Регистрация иностранного гражданина по месту жительства включает в себя фиксацию адреса конкретного жилого помещения в виде на жительство или в разрешении на временное проживание указанного иностранного гражданина, а также в учетных документах органа миграционного учета и в государственной информационной системе миграционного учета.

Для регистрации иностранный гражданин подает в органы ФМС России по месту нахождения жилого помещения заявление и предъявляет разрешение на временное проживание (вид на жительство) и документы, подтверждающие право пользования жилым помещением. Заявление подается в течение 7 рабочих дней с момента получения им разрешения на временное проживание (вида на жительство) или с момента прибытия в жилое помещение. Форма заявления, перечень сведений и требования к его оформлению установлены ФМС России².

Основанием для снятия иностранных граждан с регистрации по месту жительства являются:

- 1) регистрация иностранного гражданина по иному месту жительства;
- 2) прекращение у иностранного гражданина права пользования жилым помещением по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации;
- 3) прекращение у иностранного гражданина права на постоянное или временное проживание в Российской Федерации;
- 4) вступление в законную силу решения суда о признании регистрации иностранного гражданина по месту жительства недействительной;

¹ См.: О государственной информационной системе миграционного учета: постановление Правительства РФ от 14 февр. 2007 г. № 94 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 8. Ст. 1012.

² См.: Об утверждении формы заявления иностранного гражданина или лица без гражданства о регистрации по месту жительства, формы уведомления о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания: приказ ФМС России от 23 сент. 2010 года № 287. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5) смерть (признание безвестно отсутствующим, объявление умершим) иностранного гражданина в Российской Федерации;

б) принятие органами ФМС России решения о снятии иностранного гражданина с регистрации по месту жительства при установлении факта фиктивной регистрации.

Миграционный учет иностранных граждан по месту пребывания. Миграционному учету по месту пребывания подлежат все иностранные граждане и лица без гражданства. Основанием для учета по месту пребывания является временное фактическое нахождение иностранного гражданина или лица без гражданства в месте, не являющемся его местом жительства, либо отсутствие у указанного иностранного гражданина места жительства.

Исключение составляют случаи, когда иностранный гражданин:

1) не имеет места жительства (для постоянно проживающих);

2) находится в гостинице или в иной организации, оказывающей гостиничные услуги, в санатории, доме отдыха, пансионате, кемпинге, на туристской базе, в детском оздоровительном лагере, медицинской организации, оказывающей медицинскую помощь в стационарных условиях, или учреждении социального обслуживания;

3) осуществляет трудовую деятельность в условиях работы вахтовым методом (для постоянно проживающих);

4) находится в специальном учреждении для социальной реабилитации лиц без определенного места жительства;

5) находится в учреждении, исполняющем административное наказание, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным законом и международным договором Российской Федерации.

Кроме того, не подлежат учету по месту пребывания иностранные граждане:

1) главы иностранных государств, правительств, члены парламентских и правительственных делегаций иностранных государств, руководители международных организаций, въехавшие в Российскую Федерацию по приглашению федерального органа государственной власти или органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также следующие с указанными лицами члены их семей;

2) моряки, являющиеся членами экипажей военных кораблей, прибывших в Российскую Федерацию с официальным или неофициальным визитом либо с деловым заходом, либо члены экипажей военных летательных аппаратов иностранных государств (за исключением случаев вынужденной или иной остановки указанных иностранных граждан на территории Российской Федерации на срок более 3 дней вне основного состава своих экипажей);

3) моряки, являющиеся членами экипажей невоенных судов иностранных государств, в случае схода на берег и временного пребывания в течение не более 24 часов на территории порта Российской Федерации, открытого для захода невоенных судов иностранных государств, или порто-

вого города Российской Федерации либо в случае выезда указанных иностранных граждан на экскурсии в населенные пункты на срок не более 24 часов;

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

5) иные иностранные граждане, прибывшие в Российскую Федерацию на срок не более 7 дней, за исключением случаев их нахождения в гостинице или в иной организации, оказывающей гостиничные услуги, в санатории, доме отдыха, пансионате, кемпинге, на туристской базе, в детском оздоровительном лагере, медицинской организации, оказывающей медицинскую помощь в стационарных условиях, или учреждении социального обслуживания.

Постановка иностранных граждан на учет по месту пребывания осуществляется при получении органом миграционного учета уведомлений об их прибытии в место пребывания. Для постановки иностранного гражданина на учет по месту пребывания данный гражданин по прибытии в место пребывания предъявляет принимающей стороне документ, удостоверяющий его личность и признаваемый Российской Федерацией в этом качестве, а также миграционную карту. После направления принимающей стороной уведомления о его прибытии в место пребывания он получает от нее отрывную часть бланка уведомления.

Принимающая сторона представляет уведомление о прибытии иностранного гражданина в место пребывания в орган миграционного учета непосредственно либо через многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг либо направляет его в установленном порядке почтовым отправлением. В дальнейшем принимающая сторона передает иностранному гражданину отрывную часть бланка уведомления о прибытии данного иностранного гражданина в место пребывания.

Постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин с письменного согласия принимающей стороны вправе самостоятельно уведомить о своем прибытии в место пребывания соответствующий орган миграционного учета непосредственно либо в установленном порядке почтовым отправлением.

Форма уведомления о прибытии иностранного гражданина в место пребывания, перечень содержащихся в нем сведений, требования к его оформлению, порядок его направления и другие вопросы регламентируются также приказом ФМС России от 23 сентября 2010 года № 287¹.

¹ См.: Об утверждении формы заявления иностранного гражданина или лица без гражданства о регистрации по месту жительства, формы уведомления о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания: приказ ФМС

Снятие иностранного гражданина с учета по месту пребывания осуществляется в случае:

- 1) постановки иностранного гражданина на учет по новому месту пребывания;
- 2) выезда иностранного гражданина из Российской Федерации;
- 3) смерти (признании безвестно отсутствующим, объявлении умершим) иностранного гражданина в Российской Федерации;
- 4) установления факта фиктивной постановки на учет по месту пребывания в жилом помещении.

3. Выезд иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации. В соответствии с Федеральным законом от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» иностранные граждане и лица без гражданства аналогично въезду в Российскую Федерацию могут выезжать из Российской Федерации при наличии визы по действительным документам, удостоверяющим их личность и признаваемым Российской Федерацией в этом качестве, если иное не предусмотрено настоящим федеральным законом, международными договорами Российской Федерации или указами Президента Российской Федерации.

Законодательство Российской Федерации предусматривает два основных вида выезда иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации: 1) добровольный выезд и 2) принудительный выезд.

Добровольный выезд основан на принципах свободного и самостоятельного выезда иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации в период или по окончании срока пребывания и проживания в Российской Федерации. Например, иностранные граждане и лица без гражданства, получившие вид на жительство в Российской Федерации, осуществляют выезд из Российской Федерации на основании действительных документов, удостоверяющих их личность и признаваемых Российской Федерацией в этом качестве, и вида на жительство. Иностранцы, признанные на территории Российской Федерации беженцами, могут выезжать из Российской Федерации.

При выезде из Российской Федерации иностранный гражданин обязан сдать миграционную карту должностному лицу пограничного органа ФСБ в пункте пропуска через Государственную границу России, о чем в миграционной карте делается отметка.

Вместе с тем добровольный выезд иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации обусловлен сроком (периодом) законного нахождения на территории Российской Федерации.

В частности, выезд из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства связан:

1) временно пребывающих в Российской Федерации – со сроком действия визы или иным сроком временного пребывания, установленного настоящим Федеральным законом или международным договором Российской Федерации;

2) временно пребывающих в Российской Федерации на основании патента – со сроком патента.

3) временно проживающих в Российской Федерации – со сроком разрешения на временное проживание;

4) постоянно проживающих в Российской Федерации – со сроком вида на жительство;

5) являющихся высококвалифицированными специалистами – со сроком трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг).

В случае истечения сроков действия настоящих документов (в том числе их сокращения или аннулирования) или иных сроков законного нахождения иностранных граждан в Российской Федерации они обязаны выехать из Российской Федерации.

С другой стороны, выезд из Российской Федерации иностранным гражданам или лицам без гражданства может быть ограничен в случаях, если они:

1) задержаны по подозрению в совершении преступления либо привлечены в качестве обвиняемых, – до принятия решения по делу или до вступления в законную силу приговора суда;

2) осуждены за совершение преступления на территории Российской Федерации, – до отбытия (исполнения) наказания или до освобождения от наказания, за исключением иностранных граждан или лиц без гражданства, условно-досрочно освобожденных от отбывания наказания, в случае отсутствия у них в соответствии с решением суда материальных обязательств перед потерпевшей стороной;

3) уклоняются от исполнения обязательств, наложенных на них судом, – до исполнения обязательств либо до достижения согласия сторонами;

4) не выполнили предусмотренные законодательством Российской Федерации обязательства по уплате налогов, – до выполнения этих обязательств;

5) привлечены к административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации за совершение административного правонарушения на территории Российской Федерации, – до исполнения наказания или до освобождения от наказания.

Принудительный выезд из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства предполагает государственное принуждение по перемещению иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации. Принудительный выезд осуществляется в следующих формах:

1) депортация – принудительная высылка иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных ос-

нований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации;

2) административное выдворение – принудительное и контролируемое перемещение иностранных граждан и лиц без гражданства через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации или контролируемый самостоятельный выезд иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации;

3) реадмиссия – передача Российской Федерацией иностранному государству и прием Российской Федерацией от иностранного государства иностранных граждан на основании международных договоров Российской Федерации о реадмиссии, а также передача иностранных граждан и их прием на основании международных договоров Российской Федерации, предусматривающих взаимодействие пограничных представителей сопредельных государств;

4) экстрадиция (выдача) – выдача Российской Федерацией иностранных граждан и лиц без гражданства иностранному государству для привлечения к ответственности за нарушения законодательства данного государства.

Всего в 2014 году органами ФМС России в целях осуществления федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан в Российской Федерации, трудовой деятельностью иностранных работников было выдворено в административном порядке за пределы Российской Федерации 136 488 иностранных граждан и депортировано 2 546 мигрантов. Из числа рассмотренных запросов рассмотрено 25 ходатайств о реадмиссии, удовлетворено – 15¹.

4. Пребывание иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в период проведения спортивно-массовых мероприятий. Институт режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в период проведения в Российской Федерации крупных международных спортивно-массовых мероприятий (олимпиад, универсиад, чемпионатов и др.) находится на стадии становления и является одной из перспектив отечественного миграционного законодательства. В настоящее время институт «спортивного пребывания» характеризуется отсутствием единых правил въезда и пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, круга субъектов пребывания (спортсмены, тренеры, судьи, обслуживающий персонал, болельщики). Вопросы въезда и пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства регулируются индивидуально, исходя из уровня и масштабов спортивно-массового мероприятия, посредством принятия специальных нормативных правовых актов, как правило, указов Президента Российской Федерации.

Вопрос о правовом регулировании въезда и пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации

¹ См.: Доклад о результатах и основных направлениях деятельности ФМС России за 2014 год и плановый период 2015-2017 гг.

в период проведения спортивно-массовых мероприятий впервые на законодательном уровне возник в 2008 году, в связи с проведением в г. Москве финального футбольного матча Лиги чемпионов УЕФА (21 мая 2008 г.). На данный период законодательство Российской Федерации не предусматривало упрощенный порядок кратковременного пребывания иностранных граждан, участвующих в международных спортивных мероприятиях в качестве болельщиков. Исключение из общего режима въезда и пребывания иностранных граждан в Российской Федерации по действующему законодательству могло быть установлено только федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

В целях создания правовых условий режима льготного пребывания в Российской Федерации иностранных граждан 13 мая 2008 года в Федеральный закон от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» были внесены изменения. Согласно поправкам к федеральному закону иные правила въезда иностранных граждан в Российскую Федерацию могли быть установлены не только федеральным законом или международным договором, но и указами Президента Российской Федерации¹.

На основании предоставленных Президенту Российской Федерации полномочий 13 мая 2008 года был принят Указ № 773 «О порядке въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в связи с проведением в г. Москве в 2008 году финального футбольного матча Лиги чемпионов УЕФА»².

Согласно указу иностранным гражданам и лицам без гражданства, прибывающим в г. Москву на финальный футбольный матч Лиги чемпионов УЕФА, в период с 17 по 25 мая 2008 год была предоставлена возможность въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации без оформления виз на основании действительных документов, удостоверяющих личность и признаваемых Российской Федерацией в этом качестве, и билета на указанный матч.

В дальнейшем данный способ введения льготного режима пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства вошел в практику отечественного правового регулирования и стал применяться не только для спортивно-массовых (в основном для непосредственных участников), но и общественно-политических мероприятий.

Например, участникам XXVII Всемирной летней универсиады 2013 года в г. Казани въезд в Российскую Федерацию и выезд из Российской Федерации был установлен без оформления виз на основании действительных документов, удостоверяющих личность и признаваемых Рос-

¹ О внесении изменений в статьи 1, 6 и 24 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»: федер. закон от 13 мая 2008 г. № 65-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 20. Ст. 2250.

² Там же. 2008. № 20. Ст. 2291.

сийской Федерацией в этом качестве, и соответствующего аккредитационного удостоверения¹.

Аналогичные правила въезда в Российскую Федерацию были установлены² для участников следующих международных спортивных соревнований (спортсмены, тренеры, руководители команд и иные члены иностранных официальных делегаций, а также спортивные судьи и другие официальные лица)³:

1) Всемирные игры боевых искусств «СпортАккорд» (г. Санкт-Петербург, 8 октября – 3 ноября 2013 г.);

2) XII чемпионат мира по гребле на байдарках и каноэ (г. Москва, 27 июля – 17 августа 2014 г.);

3) XVI чемпионат мира по водным видам спорта (г. Казань, 15 июля – 15 августа 2015 г.);

4) XXII чемпионат мира по хоккею с шайбой 2016 года (г. Москва, г. Санкт-Петербург, 19 апреля – 22 мая 2016 г.);

5) XXIX Всемирная зимняя универсиада 2019 года (г. Красноярск, 22 февраля – 19 марта 2019 г.).

В период проведения в Российской Федерации международных общественно-политических мероприятий, таких как саммит «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество» (г. Владивосток, 2-8 сентября 2012 г.) и Восточный экономический форум (г. Владивосток, 17-20 сентября 2015 г.), также были установлены специальные правила пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства.

Въезд в Российскую Федерацию и выезд из Российской Федерации иностранных граждан – участников форума «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество» в 2012 году осуществлялся без оформления виз на основании действительных документов, удостоверяющих их личность и признаваемых Российской Федерацией в этом качестве, и карт для деловых и служебных поездок в страны форума АТЭС, на оборотной стороне которых имелось кодовое обозначение «RUS»⁴. При этом устанавливалось, что:

1) въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан – владельцев карт не разрешается в случаях, предусмотренных федеральным законом;

¹ Там же. 2012. № 14. Ст. 1618.

² О порядке въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в связи с проведением международных спортивных соревнований: указ Президента РФ от 8 мая 2013 г. № 484 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 19. Ст. 2381.

³ Об утверждении перечня международных спортивных соревнований и сроков пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в связи с участием в таких соревнованиях: распоряжение Правительства РФ от 27 июня 2013 г. № 1089-р // Там же. 2013. № 27. Ст. 3627.

⁴ О порядке въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации иностранных граждан – владельцев карт для деловых и служебных поездок в страны – участницы форума «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество»: указ Президента РФ от 5 июня 2012 г. № 777 // Там же. 2012. № 24. Ст. 3136.

2) в случае принятия в отношении иностранных граждан – владельцев карт решения о нежелательности их пребывания в Российской Федерации они обязаны выехать из Российской Федерации в порядке, предусмотренном федеральным законом.

Подобный порядок пребывания в Российской Федерации установлен иностранным участникам ежегодного Восточного экономического форума¹. Въезд в Российскую Федерацию осуществляется без оформления виз на основании действительных документов, удостоверяющих личность и признаваемых Российской Федерацией в этом качестве, и аккредитационного удостоверения, выданного Организационным комитетом по подготовке и проведению Восточного экономического форума. Период пребывания в Российской Федерации участников Восточного экономического форума установлен со 2 по 6 сентября. Начиная с 2016 года сроки пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в связи с их участием в Восточном экономическом форуме будут ежегодно устанавливаться Правительством Российской Федерации.

Исключением из практики правового регулирования пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в период проведения спортивно-массовых мероприятий стало проведение XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи, что обусловлено уровнем проведения игр и условиями подготовки к ним. Особенности въезда в Российскую Федерацию, пребывания на территории Российской Федерации и выезда из Российской Федерации иностранных граждан, принимавших участие в организации и проведении, а также являвшихся непосредственными участниками XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи, были определены в специальном федеральном законе.

Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² установил для иностранных граждан три специальных режима въезда и пребывания в Российской Федерации в период проведения Олимпийских игр и Паралимпийских игр:

1) для иностранных граждан, принимающих участие в организации и проведении, а также непосредственных участников Олимпийских игр и Паралимпийских игр – без оформления виз на основании действительных документов, удостоверяющих личность и признаваемых Российской Федерацией в этом качестве, и олимпийского удостоверения личности и аккре-

¹ О порядке въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в связи с проведением Восточного экономического форума: указ Президента РФ от 29 июня 2015 г. № 326 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 27. Ст. 4051.

² Там же. 2007. № 49. Ст. 6071.

дитации либо паралимпийского удостоверения личности и аккредитации. Миграционный учет по месту пребывания не требовался;

2) для иностранных граждан – волонтеров – по обыкновенным однократным, двукратным (на срок до 3 месяцев) или многократным (до 1 года) гуманитарным визам. При этом было установлено, что непрерывное пребывание волонтера на территории Российской Федерации по многократной гуманитарной визе, выданной на срок до одного года, не может превышать 180 суток;

3) для иностранных граждан, являющихся временным персоналом, в период организации – на основании многократных обыкновенных рабочих виз со сроком до 1 года с возможным продлением путем выдачи многократной визы на срок не более чем 1 год, в период проведения Олимпийских игр и Паралимпийских игр – без оформления на основании действительных документов, удостоверяющих личность и признаваемых Российской Федерацией в этом качестве, и олимпийского удостоверения личности и аккредитации либо паралимпийского удостоверения личности и аккредитации.

Кроме того, Указом Президента Российской Федерации от 19 августа 2013 года № 686 «Об особенностях применения усиленных мер безопасности в период проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи»¹ было установлено, что срок временного пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства, не принимающих участие в организации и проведении, а также не являющихся непосредственными участниками Олимпийских игр и Паралимпийских игр, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, составляет не более 30 суток. Постановка настоящей категории иностранных граждан на учет по месту пребывания или регистрация по месту жительства осуществлялась в течение одних суток со дня их прибытия в место пребывания или место жительства при представлении соответствующих документов.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 34. Ст. 4430.

ГЛАВА II. Правовое положение иностранных граждан со специальным статусом

§ 1. Правовое положение беженцев

1. Понятие беженцев. Определение понятия «беженец» содержится в Федеральном законе от 19 февраля 1993 года № 4528-1 «О беженцах»¹. В соответствии с федеральным законом беженец – это 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 результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений.

Настоящее определение основывается на положениях Конвенции о статусе беженцев от 28 июля 1951 года (г. Женева)², отражающей международный опыт и традиции регулирования статуса беженцев.

Схожее с приведенным выше определение понятия «беженец» дано в Соглашении о помощи беженцам и вынужденным переселенцам (г. Москва, 24 сентября 1993 г.)³.

Соглашение определяет, что беженцем признается лицо, которое, не являясь гражданином Стороны, предоставившей убежище, было вынуждено покинуть место своего постоянного жительства на территории другой Стороны вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах, либо реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, политических убеждений, а также принадлежности к определенной социальной группе в связи с вооруженными и межнациональными конфликтами.

В соответствии с Решением Экономического суда СНГ от 11 сентября 1996 года № С-1/14-96 «О толковании понятий “беженец”, “мигрант”, “вынужденный переселенец” применительно к Соглашению о помощи беженцам и вынужденным переселенцам, заключенному 24 сентября 1993 года» (г. Минск), лицо может быть признано беженцем, если оно удовлетворяет следующим критериям:

1) лицо не является гражданином государства, предоставившего убежище (государства въезда);

¹ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 425.

² Бюллетень международных договоров. 1993. № 9.

³ Там же. 1995. № 5.

2) лицо вынуждено покинуть место своего постоянного жительства, находящееся на территории другого государства (государства выезда);

3) причиной, по которой лицо вынуждено покинуть государство, является совершенное насилие или преследование в иных формах либо реальная опасность подвергнуться преследованию не только в отношении самого лица, но и членов его семьи по признакам расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, политических убеждений, а также принадлежности к определенной социальной группе;

4) существует связь между совершением насилия или преследования или существованием реальной опасности подвергнуться преследованию и вооруженными и межнациональными конфликтами.

С учетом международных требований в Федеральном законе «О беженцах» устанавливаются ограничения в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, которые не могут быть признаны беженцами. Так, федеральный закон устанавливает, что его положения не распространяются на лицо:

1) в отношении которого имеются серьезные основания предполагать, что оно совершило преступление против мира, военное преступление или преступление против человечества в определении, данном этим деяниям в международных актах, составленных в целях принятия мер в отношении подобных преступлений;

2) которое совершило тяжкое преступление не политического характера вне пределов территории Российской Федерации и до того, как оно было допущено на территорию Российской Федерации в качестве лица, ходатайствующего о признании беженцем;

3) которое виновно в совершении деяний, противоречащих целям и принципам ООН;

4) за которым компетентные власти государства, в котором оно проживало, признают права и обязательства, связанные с гражданством этого государства;

5) которое в настоящее время пользуется защитой и (или) помощью других органов или учреждений ООН, кроме Верховного Комиссара ООН по делам беженцев.

Нормативные положения о беженцах не распространяются также на иностранных граждан и лиц без гражданства, покинувших государство своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства) по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В 2014 году с ходатайствами о признании беженцами к Российской Федерации обратилось около 7 тысяч иностранных граждан и лиц без гражданства из 57 государств (из них 83 % – граждане Украины). Беженцами были признаны 254 человека, что составляет в среднем около 4 % от числа обратившихся. По состоянию на 31 декабря 2014 года на учете территориальных органов ФМС России в качестве беженцев находилось 790 иностранных граждан из 24 зарубежных стран. Из числа состоящих на

учете беженцев 52 % составляют граждане Афганистана, 29 % – граждане Украины, 8 % – граждане Грузии¹.

2. Правовое регулирование статуса беженцев. Основу правового регулирования статуса беженцев образует Федеральный закон «О беженцах». Настоящий федеральный закон определяет основания и порядок признания беженцем на территории Российской Федерации, устанавливает экономические, социальные и правовые гарантии защиты прав и законных интересов беженцев в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

Кроме того, Федеральный закон «О беженцах» играет системообразующую роль в настоящей сфере правового регулирования и определяет параметры законодательства о беженцах. В соответствии с его преамбулой законодательство Российской Федерации о беженцах состоит из данного Федерального закона, принимаемых в соответствии с ним других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

К основным нормативным правовым актам, регламентирующим статус беженцев на территории Российской Федерации, также относятся:

1) Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.) – провозглашает право каждого человека искать убежище от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем. Это право не может быть использовано в случае преследования, в действительности основанного на совершении неapolитического преступления или деяния, противоречащего целям и принципам ООН (ст. 14)²;

2) Международный пакт о гражданских и политических правах (принят Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г.) – содержит систему личных и политических прав, свобод и гарантий граждан, действующих при решении вопросов о предоставлении политического убежища (право равенства, запреты дискриминации, установление запретов на произвольную высылку иностранных граждан)³;

3) Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г.) – содержит систему экономических, социальных, культурных прав, свобод и гарантий человека⁴;

4) Декларация о территориальном убежище (принята Генеральной Ассамблеей ООН 14 декабря 1967 г.) – принята в целях развития положения ст. 14 Всеобщей декларации прав человека и направлена на уважение

¹ См.: Доклад о результатах и основных направлениях деятельности ФМС России за 2014 год и плановый период 2015-2017 гг.

² Рос. газ. 1995. 5 апр.

³ Ведомости ВС СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

⁴ Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

странами права убежища, а также создание дополнительных гарантий его реализации¹;

5) Конвенция о статусе беженцев от 28 июля 1951 года (г. Женева)² – содержит понятийный аппарат, общие обязательства государств по предоставлению статуса беженца, соблюдению прав и свобод беженцев, принципы обеспечения статуса, раскрывает содержание правового статуса беженцев, социальное попечение, административные меры, принимаемые государствами в отношении беженцев;

б) Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 года (г. Москва)³ – предусматривает применение единых на постсоветском пространстве понятий «беженец», «вынужденный переселенец», «мигрант», предусматривает обязательства государств – участников соглашения по содействию и обеспечению гарантий беженцев, пребывающих на их территории, предусматривает создание Межгосударственного фонда помощи беженцам и вынужденным переселенцам;

7) Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» наряду с регулированием общего правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства содержит дополнительные права на осуществление трудовой деятельности и запрет реадмиссии беженцев;

8) Федеральный закон от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» – устанавливает особенности въезда в Российскую Федерацию беженцев;

9) Постановление Правительства Российской Федерации от 18 июня 2012 года № 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»⁴ – утверждает правила и порядок оказания соответствующего содействия иностранному гражданину (лицу без гражданства) и прибывшим с ним членам семьи в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания на территории Российской Федерации, включая обеспечение питанием и постельными принадлежностями;

10) Постановление Правительства Российской Федерации от 10 мая 2011 года № 356 «Об удостоверении беженца»⁵ – утверждает Положение

¹ Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М.: Юрид. лит., 1990. С. 287-289.

² Бюллетень международных договоров. 1993. № 9.

³ Там же. 1995. № 5.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 26. Ст. 3516.

⁵ Там же. 2011. № 20. Ст. 2833.

об оформлении, выдаче и обмене удостоверения беженца, форму и описание бланка удостоверения беженца;

11) Административный регламент ФМС по предоставлению государственной услуги по рассмотрению ходатайств о признании беженцем на территории Российской Федерации и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации, утвержденный приказом ФМС России от 19 августа 2013 года № 352¹, – устанавливает стандарт и порядок предоставления ФМС России и ее территориальными органами государственной услуги по рассмотрению ходатайств о признании беженцем на территории Российской Федерации и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации и другие акты.

3. Порядок предоставления статуса. Признание лица беженцем осуществляется в порядке, определяемом Федеральным законом «О беженцах», и предусматривает:

- 1) обращение с ходатайством о признании беженцем;
- 2) предварительное рассмотрение ходатайства;
- 3) принятие решения о выдаче свидетельства о рассмотрении ходатайства по существу либо об отказе в рассмотрении ходатайства по существу;
- 4) выдачу свидетельства либо уведомления об отказе в рассмотрении ходатайства по существу;
- 5) рассмотрение ходатайства по существу;
- 6) принятие решения о признании беженцем либо об отказе в признании беженцем;
- 7) выдачу удостоверения беженца либо уведомления об отказе в признании беженцем.

Лицо, заявившее о желании быть признанным беженцем и достигшее возраста 18 лет, обязано лично или через уполномоченного на то представителя обратиться с ходатайством в письменной форме:

1) в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации вне государства своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства), если данное лицо еще не прибыло на территорию Российской Федерации;

2) в пограничный орган ФСБ России в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации при пересечении данным лицом Государственной границы Российской Федерации;

3) в пограничный орган ФСБ России, в органы внутренних дел или в территориальный орган ФМС России при вынужденном незаконном пересечении Государственной границы Российской Федерации в пункте пропуска либо вне пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации в течение суток со дня пересечения данным лицом Государственной границы Российской Федерации.

¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 9.

При наличии обстоятельств, не зависящих от данного лица и препятствующих его своевременному обращению с ходатайством, срок обращения может превышать одни сутки, но не более чем на период действия возникших обстоятельств;

4) в территориальный орган ФМС России по месту своего пребывания на законном основании на территории Российской Федерации.

Лицо, ходатайствующее о признании беженцем и находящееся на территории Российской Федерации, в соответствии с законодательством Российской Федерации проходит процедуру идентификации личности, включая обязательную государственную дактилоскопическую регистрацию, по месту подачи ходатайства.

Предварительное рассмотрение ходатайства осуществляется в следующем порядке:

1) ходатайство лица, находящегося вне пределов территории Российской Федерации, предварительно рассматривается дипломатическим представительством или консульским учреждением в течение 1 месяца со дня поступления ходатайства;

2) ходатайство лица, находящегося в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации или на территории Российской Федерации, предварительно рассматривается территориальным органом ФМС России в течение 5 рабочих дней со дня поступления ходатайства.

Решение о выдаче свидетельства или о признании беженцем либо решение об отказе в рассмотрении ходатайства по существу или об отказе в признании беженцем принимается по итогам анкетирования лица, оформления опросного листа на основе проведения индивидуальных собеседований, а также по результатам проверки достоверности полученных сведений о данном лице и прибывших с ним членах семьи, проверки обстоятельств их прибытия на территорию Российской Федерации и оснований для их нахождения на территории Российской Федерации, после всестороннего изучения причин и обстоятельств, изложенных в ходатайстве. В целях уточнения сообщенных лицом фактов допускается проведение дополнительных собеседований.

Решение о выдаче свидетельства принимается дипломатическим представительством или консульским учреждением по месту подачи ходатайства либо территориальным органом ФМС России. Решение дипломатического представительства или консульского учреждения о выдаче свидетельства и материалы предварительного рассмотрения ходатайства в течение 5 рабочих дней направляются в ФМС России для выдачи свидетельства и рассмотрения ходатайства по существу.

Основаниями для отказа иностранному гражданину или лицу без гражданства в рассмотрении ходатайства по существу являются следующие обстоятельства:

1) если в отношении его возбуждено уголовное дело за совершение преступления на территории Российской Федерации;

2) если ему ранее было отказано в признании беженцем в связи с отсутствием обстоятельств, предусмотренных Федеральным законом «О беженцах», при условии, что обстановка в государстве его гражданской принадлежности (его прежнего обычного местожительства) со дня получения отказа и до дня подачи нового ходатайства не изменилась;

3) если иностранный гражданин или лицо без гражданства получили обоснованный отказ в признании беженцем в любом из государств, присоединившихся к Конвенции ООН 1951 года о статусе беженцев, при условии, что правовые нормы признания беженцем в данном государстве не противоречат законодательству Российской Федерации;

4) наличие у иностранного гражданина гражданства третьего государства, защитой которого лицо может воспользоваться, или права на пребывание на законном основании на территории третьего государства при отсутствии обоснованных опасений стать жертвой преследований в третьем государстве по обстоятельствам, предусматривающим предоставление статуса беженцев;

5) если лицо прибыло из иностранного государства, на территории которого имело возможность быть признанным беженцем;

б) если лицо покинуло государство своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства) по иным обстоятельствам, с которыми не связывается предоставление статуса беженца, и не желает возвращаться в государство своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства) из опасения понести в соответствии с законодательством данного государства наказание за незаконный выезд за пределы его территории либо за совершенное в нем иное правонарушение;

7) если лицо было вынуждено незаконно пересечь Государственную границу Российской Федерации с намерением ходатайствовать о признании беженцем и не обратилось с ходатайством о признании беженцем;

8) если лицо отказывается сообщить сведения о себе и (или) об обстоятельствах прибытия на территорию Российской Федерации;

9) если лицо состоит в браке с гражданкой (гражданином) Российской Федерации и в соответствии с законодательством Российской Федерации имеет возможность получить разрешение на постоянное проживание на территории Российской Федерации;

10) если иностранный гражданин (лицо без гражданства) уже имеет разрешение на постоянное проживание на территории Российской Федерации.

В случае, если лицу, ходатайствующему о признании беженцем и находящемуся вне пределов территории Российской Федерации, отказано в рассмотрении ходатайства по существу, ФМС России в течение 5 рабочих дней направляет решение об отказе в рассмотрении ходатайства по существу в дипломатическое представительство или консульское учреждение.

В случае, если лицу, ходатайствующему о признании беженцем, отказано в рассмотрении ходатайства по существу в связи с наличием соответствующих обстоятельств, дипломатическое представительство или консульское учреждение по месту подачи ходатайства либо территориальный орган ФМС России в течение 3 рабочих дней со дня принятия решения об отказе вручает или направляет данному лицу уведомление с указанием причин отказа и порядка обжалования принятого решения, а также с разъяснением правового положения лица и членов его семьи на территории Российской Федерации.

Рассмотрение ходатайства по существу осуществляют:

1) ФМС России – в отношении лица, находящегося вне пределов территории Российской Федерации, в течение 2 месяцев со дня принятия решения о выдаче свидетельства;

2) территориальный орган ФМС России – в отношении лица, находящегося в центре временного размещения или ином месте пребывания на территории Российской Федерации, в течение 3 месяцев со дня принятия решения о выдаче свидетельства.

Решение о признании беженцем либо об отказе в признании беженцем принимается ФМС России либо его территориальным органом по итогам рассмотрения ходатайства по существу. Решение о признании беженцем вручается или направляется иностранному гражданину или лицу без гражданства в течение 3 рабочих дней со дня принятия решения.

Признание беженцами лиц, являющихся членами одной семьи, осуществляется в отношении каждого члена семьи, достигшего возраста 18 лет. В случае отсутствия обстоятельств, служащих основанием предоставления статуса беженца, в отношении одного из членов семьи, достигшего возраста 18 лет, в целях обеспечения воссоединения семьи данный член семьи с его согласия также признается беженцем.

Решение о признании беженцем лица, находящегося вне пределов территории Российской Федерации, с указанием места пребывания данного лица и членов его семьи на территории Российской Федерации направляется ФМС России в течение 3 рабочих дней в дипломатическое представительство или консульское учреждение по месту подачи ходатайства в целях оформления документов для въезда на территорию Российской Федерации данных лиц. Иностранному гражданину или лицу без гражданства, признанному беженцем и достигшему возраста 18 лет, ФМС России либо его территориальным органом выдается удостоверение беженца.

В случае, если лицу, находящемуся вне пределов территории Российской Федерации, отказано в признании беженцем, ФМС России в течение 5 рабочих дней со дня принятия решения об отказе направляет данное решение в дипломатическое представительство или консульское учреждение по месту подачи ходатайства. Дипломатическое представительство или консульское учреждение в течение 3 рабочих дней вручает или направляет данному лицу уведомление с указанием причин отказа и порядка обжалования принятого решения.

В случае, если лицу, находящемуся на территории Российской Федерации, отказано в признании беженцем, территориальный орган ФМС России в течение 3 рабочих дней со дня принятия решения об отказе вручает или направляет данному лицу по месту его пребывания уведомление с указанием причин отказа и порядка обжалования принятого решения, а также с разъяснением правового положения лица и членов его семьи.

Сведения о лице, признанном беженцем, и членах его семьи предоставляются (в том числе в электронной форме) территориальным органом ФМС России по межведомственным запросам органов, предоставляющих государственные услуги, органов, предоставляющих муниципальные услуги, и подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций в связи с предоставлением государственных или муниципальных услуг лицу, признанному беженцем, и членам его семьи.

4. Особенности правового статуса беженцев. Специальный правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства, обратившихся с вопросом о признании их беженцами, возникает с момента принятия к рассмотрению ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу. Документальным подтверждением статуса является свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу.

Иностранный гражданин (лицо без гражданства), получивший свидетельство, и прибывшие с ним члены его семьи имеют право:

1) на получение услуг переводчика и получение информации о порядке признания беженцем, о своих правах и обязанностях, а также иной информации;

2) получение содействия в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания¹;

3) получение единовременного денежного пособия на каждого члена семьи²;

4) получение направления территориального органа ФМС России в центр временного размещения;

5) сопровождение представителями территориального органа ФМС России и (или) органами внутренних дел в центр временного размещения и

¹ См.: 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 РФ от 18 июня 2012 г. № 595 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 26. Ст. 3516.

² См.: 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 РФ от 23 мая 1998 г. № 484 // Там же. 1998. Ст. 2457.

охрану органами внутренних дел в центре временного размещения в целях обеспечения безопасности данных лиц;

б) получение питания и пользование коммунальными услугами в месте временного содержания или центре временного размещения¹;

7) медицинскую и лекарственную помощь;

8) получение содействия в направлении на профессиональное обучение в центре временного размещения или в трудоустройстве;

9) пользование жилыми помещениями на условиях найма (поднайма), оказание содействия в выезде за пределы Российской Федерации, а также иные права, предусмотренные законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Лицо, получившее свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу, и прибывшие с ним члены его семьи обязаны:

1) соблюдать Конституцию Российской Федерации и иные нормативные правовые акты;

2) соблюдать установленный порядок проживания;

3) выполнять установленные требования санитарно-гигиенических норм проживания в месте временного содержания или центре временного размещения;

4) проходить обязательное медицинское освидетельствование в установленном объеме требований медицинского сертификата;

5) сообщать ФМС России достоверные сведения, необходимые для принятия решения о предоставлении временного убежища;

б) сообщать в течение 7 дней в территориальный орган ФМС России по месту своего учета сведения об изменении фамилии, имени, состава семьи, семейного положения, а также о приобретении гражданства другого государства или разрешения на проживание на его территории.

В случае признания иностранного гражданина или лица без гражданства беженцем ему и членам его семьи предоставляются права:

1) на получение услуг переводчика и получение информации о своих правах и обязанностях, а также иной информации;

2) получение содействия в оформлении документов для въезда на территорию Российской Федерации в случае, если данные лица находятся вне пределов территории Российской Федерации;

3) получение содействия в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания;

4) получение питания и пользование коммунальными услугами в центре временного размещения до убытия к новому месту пребывания;

¹ См.: О получении питания и пользовании коммунальными услугами в центре временного размещения лиц, ходатайствующих о признании беженцами: постановление Правительства РФ от 7 июня 2001 г. № 448 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 24. Ст. 2460.

5) охрану органами внутренних дел в центре временного размещения в целях обеспечения безопасности данных лиц;

6) пользование жилым помещением, предоставляемым из фонда жилья для временного поселения;

7) медицинскую и лекарственную помощь наравне с гражданами Российской Федерации;

8) получение содействия в направлении на профессиональное обучение или в трудоустройстве наравне с гражданами Российской Федерации;

9) работу по найму или предпринимательскую деятельность наравне с гражданами Российской Федерации;

10) социальную защиту, в том числе социальное обеспечение, наравне с гражданами Российской Федерации;

11) 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;

12) содействие ФМС России в получении сведений о родственниках лица, признанного беженцем, проживающих в государстве его гражданской принадлежности (его прежнего обычного местожительства);

13) обращение в территориальный орган ФМС 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;

14) обращение с заявлением о предоставлении права на постоянное проживание на территории Российской Федерации или на приобретение гражданства Российской Федерации;

15) участие в общественной деятельности наравне с гражданами Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации;

16) добровольное возвращение в государство своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства);

17) выезд на место жительства в иностранное государство;

18) пользование иными правами, предусмотренными законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации, а также законодательством субъектов Российской Федерации.

К числу обязанностей иностранного гражданина и лица без гражданства, признанного беженцем, и членов его семьи относятся:

1) соблюдение Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации;

2) своевременное прибытие в центр временного размещения или иное место пребывания, определенное ФМС России;

3) соблюдение установленного порядка проживания и выполнение установленных требований санитарно-гигиенических норм проживания в центре временного размещения;

4) сообщение в течение 7 дней в территориальный орган ФМС России сведений 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) сообщение о намерении переменить место пребывания на территории Российской Федерации либо выехать на место жительства за пределы территории Российской Федерации;

б) осуществление миграционного учета при перемене места пребывания и в течение 7 дней со дня прибытия к новому месту пребывания;

7) прохождение переучета в сроки, устанавливаемые территориальным органом ФМС России.

5. Прекращение правового статуса. Статус беженца в зависимости от наступающих обстоятельств может быть прекращен в результате его утраты или лишения.

Основаниями утраты статуса беженца являются:

1) получение разрешения на постоянное проживание на территории Российской Федерации;

2) приобретение гражданства Российской Федерации;

3) добровольное использование защиты государства своей гражданской принадлежности;

4) добровольное приобретение гражданства, которого человек был лишен;

5) приобретение гражданства иностранного государства и использование защиты государства своей новой гражданской принадлежности;

б) добровольное возвращение с целью проживания в государстве, которое лицо покинуло или вне пределов которого пребывало вследствие опасений преследования по обстоятельствам, послужившим предоставлению статуса;

7) невозможность более отказываться от пользования защитой государства своей гражданской принадлежности, территорию которого лицо вынуждено было покинуть по обстоятельствам, послужившим предоставлению статуса беженцев, в связи с тем, что данные обстоятельства более не существуют;

8) отсутствие определенного гражданства и возможность возвращения в государство своего прежнего обычного местожительства в связи с тем, что обстоятельства, послужившие предоставлению статуса, в данном государстве более не существуют.

Лишение иностранного гражданина или лица без гражданства статуса беженца осуществляется в случае, если он:

1) осужден по вступившему в силу приговору суда за совершение преступления на территории Российской Федерации;

2) сообщил заведомо ложные сведения, либо предъявил фальшивые документы, послужившие основанием для признания беженцем, либо допустил иное нарушение положений Федерального закона «О беженцах»;

3) 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 прекурсоры.

Уведомление об утрате лицом статуса беженца или о лишении лица статуса беженца с указанием причин принятого решения об утрате статуса беженца или о лишении статуса беженца и порядка его обжалования вручается или направляется данному лицу ФМС России или его территориальным органом в течение 3 рабочих дней со дня принятия решения. В этом случае удостоверение беженца признается недействительным и сдается в территориальный орган ФМС России.

6. Порядок пребывания в Российской Федерации. Пребывание в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, которые признаны беженцами, и членов их семей обусловлено их правовым статусом. Иностранные граждане и лица без гражданства, признанные на территории Российской Федерации беженцами, могут выезжать из Российской Федерации и въезжать в Российскую Федерацию на основании проездного документа беженца. Лицо, признанное беженцем, не может быть возвращено против его воли на территорию государства своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства) при сохранении в данном государстве обстоятельств, послуживших обращению с вопросом о предоставлении статуса беженца.

В случае обращения с вопросом о предоставлении статуса беженца иностранный гражданин или лицо без гражданства имеют право находиться на территории Российской Федерации (в случае прибытия) в установленном порядке на период рассмотрения соответствующего ходатайства.

В общем порядке въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства, ходатайствующих о признании беженцами или признанных беженцами, осуществляется на основании обыкновенной визы, которая выдается на срок до трех месяцев при наличии решения ФМС России о признании данного иностранного гражданина беженцем на территории Российской Федерации.

В случае вынужденного незаконного пересечения Государственной границы Российской Федерации законность пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства на территории Российской Федерации обусловлена обращением их с вопросом о предоставлении статуса беженца в орган пограничного контроля ФСБ России, органы внутренних дел или органы ФМС России (в пункте пропуска либо вне пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации) в течение суток.

Иностранный гражданин (а также лицо без гражданства), получивший уведомление об отказе в рассмотрении ходатайства по существу или об отказе в признании беженцем, либо лицо, получившее уведомление об утрате статуса беженца или о лишении статуса беженца и использовавшее право на обжалование соответствующего решения, обязаны покинуть территорию Российской Федерации совместно с членами семьи в течение 3 рабочих дней со дня получения уведомления об отказе на жалобу при отсутствии у данных лиц иных законных оснований для пребывания на территории Российской Федерации.

Иностранный гражданин (лицо без гражданства), подавшее ходатайство в орган пограничного контроля, органы внутренних дел или территориальный орган ФМС России и получившее уведомление об отказе в рассмотрении ходатайства по существу, а также не использующее право на обжалование решения об отказе в рассмотрении ходатайства по существу, обязано по предложению территориального органа ФМС России покинуть территорию Российской Федерации совместно с членами семьи в месячный срок со дня получения уведомления об отказе.

В случае прекращения статуса беженца по причине его утраты или лишения в результате осуждения за совершение преступления на территории Российской Федерации и сообщения заведомо ложных сведений, предъявления фальшивых документов, если лицо не использует право на обжалование, а также не имеет иных законных оснований для пребывания на территории Российской Федерации, данное лицо обязано по предложению территориального органа ФМС России покинуть территорию Российской Федерации совместно с членами семьи в месячный срок со дня получения уведомления об утрате статуса беженца или о лишении статуса беженца.

Выезд за пределы территории Российской Федерации лица, признанного беженцем, и (или) прибывших с ним членов его семьи временно ограничивается в случае, если они:

1) в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации являются подозреваемыми либо привлечены в качестве обвиняемых, – до вынесения решения по делу или вступления в законную силу приговора суда;

2) уклоняются от исполнения обязательств, наложенных на них судом, – до исполнения обязательств или достижения согласия сторонами;

3) сообщили о себе заведомо ложные сведения при оформлении документов для выезда за пределы территории Российской Федерации, – до разрешения данного вопроса в срок не более одного месяца органом, оформившим такие документы.

В случае, если один из родителей, усыновителей, опекунов или попечителей заявит о своем несогласии на выезд за пределы территории Российской Федерации не достигшего возраста 18 лет члена семьи лица, признанного беженцем, вопрос о возможности выезда за пределы территории

Российской Федерации указанного члена семьи разрешается в судебном порядке.

§ 2. Правовое положение лиц, ищущих временное убежище

1. Понятие лиц, ищущих временное убежище. Одной из категорий иностранных граждан и лиц без гражданства, обладающих специальным статусом на территории Российской Федерации, являются иностранные граждане и лица без гражданства, ищущие временное убежище. В соответствии с Всеобщей декларацией прав человека от 10 декабря 1948 года каждый человек имеет право искать убежище от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем (ст. 14), что указывает на сходство природы статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, ищущих убежище, и беженцев. Основным отличием их статуса является более широкая система социально-экономических гарантий, предоставляемых беженцам. Для определения настоящей категории иностранных граждан и лиц без гражданства законодательство Российской Федерации использует понятие «лицо, ищущее временное убежище». В соответствии с Федеральным законом «О беженцах» под временным убежищем понимается возможность иностранного гражданина или лица без гражданства временно пребывать на территории Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Временное убежище может быть предоставлено иностранному гражданину (лицу без гражданства), если он (она):

1) имеет основания для признания беженцем, но ограничивается заявлением в письменной форме с просьбой о предоставлении возможности временно пребывать на территории Российской Федерации;

2) не имеет оснований для признания беженцем по обстоятельствам, предусмотренным Федеральным законом «О беженцах», но из гуманных побуждений не может быть выдворен (депортирован) за пределы территории Российской Федерации.

По данным ФМС России, в 2014 году были приняты и рассмотрены заявления 267 764 иностранных граждан и лиц без гражданства из 49 государств о предоставлении временного убежища. Временное убежище по гуманитарным основаниям предоставлено 249 989 иностранным гражданам. По состоянию на 31 декабря 2014 года на учете в территориальных органах ФМС России состояло 237 780 лиц из 45 стран, получивших временное убежище на территории Российской Федерации. Из общего числа лиц, получивших временное убежище и состоящих на учете в территори-

альных органах ФМС России, 98 % составляют граждане Украины, 0,8 % – граждане Сирии, 0,3 % – граждане Грузии¹.

2. Правовое регулирование статуса лиц, ищущих временное убежище. Правовую основу предоставления Российской Федерацией временного убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства образует Федеральный закон «О беженцах». Настоящий федеральный закон, наряду с регулированием отношений, связанных с предоставлением статуса беженцев, определяет основания и порядок предоставления временного убежища на территории Российской Федерации, устанавливает систему гарантий прав и законных интересов лиц, которым предоставлено временное убежище. Важной функцией Федерального закона «О беженцах» является наличие прямых предпосылок к принятию подзаконных нормативных правовых актов, направленных на реализацию его положений, что формирует систему законодательства о временном убежище на территории Российской Федерации. К основным нормативным правовым актам в сфере предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства временного убежища на территории Российской Федерации относятся:

1) Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2014 года № 690 «О предоставлении временного убежища гражданам Украины на территории Российской Федерации в упрощенном порядке»² – утверждает Временные правила предоставления временного убежища на территории Российской Федерации гражданам Украины и лицам без гражданства, постоянно проживавшим на территории Украины, прибывшим на территорию Российской Федерации в поисках убежища, в упрощенном порядке;

2) Постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2001 года № 274 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации»³ – устанавливает порядок предоставления временного убежища на территории Российской Федерации;

3) Положение 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, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2005 года № 186⁴, – определяет порядок создания, ведения и использования центрального банка данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации;

¹ См.: Доклад о результатах и основных направлениях деятельности ФМС России за 2014 год и плановый период 2015-2017 гг.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30. Ст. 4326.

³ Там же. 2001. № 16. Ст. 1603.

⁴ Там же. 2005. № 15. Ст. 1348.

4) Административный регламент ФМС по предоставлению государственной услуги по рассмотрению ходатайств о признании беженцем на территории Российской Федерации и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации, утвержденный приказом ФМС России от 19 августа 2013 года № 352¹, – определяет деятельность ФМС России и ее территориальных органов по предоставлению временного убежища на территории Российской Федерации;

5) приказ ФМС России от 25 марта 2011 года № 81 «Об утверждении форм документов, выдаваемых иностранным гражданам и лицам без гражданства, обратившимся за предоставлением временного убежища на территории Российской Федерации»² – утверждает:

– форму заявления о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации;

– форму справки о рассмотрении заявления о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации;

– форму бланка свидетельства о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации;

– порядок оформления, выдачи и обмена свидетельства о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации.

По вопросам предоставления гарантий лицам, которым предоставлено временное убежище на территории Российской Федерации, например, питания и пользования коммунальными услугами в центре временного размещения, оказания содействия в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания на территории Российской Федерации, действуют нормативные правовые акты, регламентирующие отношения в сфере предоставления статуса беженца.

В формировании института временного убежища в Российской Федерации значимы и международные акты, ранее уже отмеченные в учебном пособии:

1) Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.)³;

2) Международный пакт о гражданских и политических правах (принят Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г.)⁴;

3) Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г.)⁵;

4) Декларация о территориальном убежище (принята Генеральной Ассамблеей ООН 14 декабря 1967 г.)⁶.

¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 9.

² Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2001. № 36.

³ Рос. газ. 1995. 5 апр.

⁴ Ведомости ВС СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

⁵ Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

⁶ Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. С. 287-289.

3. Порядок предоставления статуса. Предоставление временного убежища в Российской Федерации осуществляется в общем и упрощенном порядке. Упрощенный порядок предоставления временного убежища предусмотрен для граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины, прибывших на территорию Российской Федерации в поисках убежища. Упрощенный порядок предоставления Российской Федерацией временного убежища обусловлен сложной внутривосточной ситуацией на Украине и продолжающимся ростом количества граждан Украины, прибывающих на территорию Российской Федерации в поисках убежища¹.

Предоставление временного убежища в *общем порядке* предусматривает следующие последовательные стадии:

- 1) обращение с заявлением о предоставлении временного убежища;
- 2) прием и регистрация заявления о предоставлении временного убежища;
- 3) прохождение обязательной государственной дактилоскопической регистрации по месту подачи заявления;
- 4) прохождение обязательного медицинского освидетельствования;
- 5) рассмотрение заявления о предоставлении временного убежища;
- 6) принятие решения по результатам рассмотрения заявления о предоставлении временного убежища или отказе в предоставлении временного убежища;
- 7) выдача свидетельства о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации установленного образца.

Основанием для предоставления Российской Федерацией временного убежища является обращение с письменным заявлением иностранного гражданина или лица без гражданства в территориальный орган ФМС России. Заявление о предоставлении временного убежища подлежит регистрации.

После приема и регистрации заявления о предоставлении временного убежища уполномоченным сотрудником территориального органа ФМС России проводится опрос заявителя с заполнением анкеты, в которую вносятся биографические данные заявителя, а также обстоятельства, свидетельствующие о мотивах обращения заявителя за предоставлением временного убежища на территории Российской Федерации.

После заполнения анкеты с заявителем проводится индивидуальное собеседование. Вопросы относительно мотивов обращения заявителя с заявлением о предоставлении временного убежища и ответы на них фиксируются в опросном листе. При необходимости с заявителем проводятся дополнительные собеседования с заполнением опросных листов.

¹ См.: О предоставлении временного убежища гражданам Украины на территории Российской Федерации в упрощенном порядке: постановление Правительства РФ от 22 июля 2014 г. № 690 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30. Ст. 4326.

Обязательная государственная дактилоскопическая регистрация заявителя и прибывших с ним членов его семьи проводится территориальным органом ФМС России по месту подачи заявления.

В день приема и регистрации заявления о предоставлении временного убежища, после проведения опроса и заполнения анкеты заявителю и прибывшим с ним членам его семьи, достигшим возраста восемнадцати лет, территориальным органом ФМС России на время рассмотрения заявления выдается справка о рассмотрении заявления о предоставлении временного убежища.

Заявитель информируется о сроках рассмотрения заявления о предоставлении временного убежища, о решениях, которые принимаются по результатам рассмотрения заявления, об основаниях для предоставления временного убежища, о порядке получения уведомления о принятом решении, а также о порядке обжалования решения об отказе в предоставлении временного убежища.

На стадии рассмотрения заявления о предоставлении временного убежища устанавливается наличие обстоятельств, служащих в соответствии с Федеральным законом «О беженцах» основанием предоставления Российской Федерацией временного убежища.

Рассмотрение заявления о предоставлении временного убежища предполагает:

1) проведение дополнительных индивидуальных собеседований с заявителем с оформлением опросных листов;

2) всестороннее изучение причин и обстоятельств, сообщенных заявителем в обоснование заявления о предоставлении временного убежища, а также информации, содержащейся в материалах его личного дела, и сведений, сообщенных заявителем во время дополнительных индивидуальных собеседований;

3) проверку достоверности сведений, сообщенных заявителем и прибывшими с ним членами семьи, и документов, представленных заявителем в обоснование заявления о предоставлении временного убежища;

4) установление наличия обстоятельств, препятствующих выезду заявителя с территории Российской Федерации.

По результатам рассмотрения заявления о предоставлении временного убежища территориальным органом ФМС России принимается решение: о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации либо об отказе в предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации.

Решение о предоставлении временного убежища принимается при наличии оснований для признания лица беженцем по результатам проверки сведений об этом лице и прибывших с ним членах его семьи, в том числе обстоятельств прибытия на территорию Российской Федерации либо существования гуманитарных причин, требующих временного пребывания данного лица на территории Российской Федерации, до устранения таких причин или изменения правового положения лица.

Решение о предоставлении временного убежища либо об отказе в предоставлении временного убежища принимается руководителем (начальником) территориального органа ФМС России. Решение оформляется с использованием программно-технических средств, компьютерной или машинописной техники и состоит из вводной, описательной, аналитической и заключительной (вывод) частей. На основании решения о предоставлении временного убежища территориальный орган ФМС России по месту рассмотрения заявления о предоставлении временного убежища выдает заявителю и прибывшим с ним членам его семьи, достигшим возраста 18 лет, свидетельство о предоставлении временного убежища.

Временное убежище предоставляется на срок до 1 года. Срок предоставления временного убежища продлевается на каждый последующий год решением территориального органа ФМС России, на учете в котором состоит лицо, на основании письменного заявления лица о продлении срока предоставления временного убежища, в котором оно указывает обстоятельства, требующие продления срока предоставления временного убежища.

При принятии решения об отказе в предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации заявителю, в отношении которого такое решение принято, территориальный орган ФМС России вручает или направляет почтовой связью по месту его пребывания уведомление с указанием причин отказа и порядка обжалования принятого решения, а также с разъяснением правового положения заявителя и членов его семьи на территории Российской Федерации.

Сведения о пребывающих на территории Российской Федерации иностранных гражданах и лицах без гражданства, подавших ходатайство о признании беженцем, получивших свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу, признанных беженцами либо получивших отказ в признании беженцами, обратившихся с заявлением о предоставлении временного убежища, получивших временное убежище или отказ в предоставлении временного убежища, заносятся в государственную информационную систему миграционного учета.

Упрощенный порядок предоставления Российской Федерацией временного убежища предусматривает:

1) возможность обращения с заявлением о предоставлении временного убежища в территориальный орган ФМС России, его структурное подразделение либо через многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг;

2) предварительное заполнение анкеты лицом, изъявившим желание участвовать в распределении по субъектам Российской Федерации граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на террито-

рии Украины и прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке¹;

3) проведение территориальным органом ФМС России проверки сведений о лице, подавшем заявление, и прибывших с ним членах его семьи по соответствующим информационным базам данных ФМС России и МИД России с целью подтверждения информации, указанной в заявлении;

4) направление территориальным органом ФМС России в территориальный орган ФСБ России информации о лице, подавшем заявление, и прибывших с ним членах его семьи не позднее рабочего дня, следующего за днем приема заявления, для осуществления учета;

5) возможность установления личности в период рассмотрения заявления о предоставлении временного убежища, в случае отсутствия у заявителя и членов его семьи действительных документов, удостоверяющих личность;

б) сокращенный срок принятия решения о предоставлении временного убежища и выдачи свидетельства о предоставлении временного убежища соответственно не более 3 рабочих дней со дня подачи заявления и в течение рабочего дня.

Независимо от форм предоставления временного убежища территориальный орган ФМС России ведет учет иностранных граждан и лиц без гражданства, получивших временное убежище, и направляет в установленном порядке информацию о них, а также о лицах, утративших временное убежище или лишенных его, в центральный банк данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации².

4. Особенности правового статуса лиц, получивших временное убежище. В основе определения правового статуса лиц, которым Российской Федерацией предоставлено временное убежище, лежат права и свободы, предоставляемые лицу, и возлагаемые на него обязанности, ходатайство о признании беженцем которого принято к рассмотрению по существу. В соответствии с Федеральным законом «О беженцах» на лицо, получившее временное убежище, и прибывших с ним членов его семьи распространяются права и обязанности, установленные для лиц, получивших свидетельство о принятии к рассмотрению ходатайства о признании беженцем по существу. Это обусловлено комплексом международных прин-

¹ См.: Об утверждении распределения по субъектам Российской Федерации граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины и прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке: постановление Правительства РФ от 22 июля 2014 г. № 691 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30. Ст. 4327.

² См.: 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 РФ от 6 апр. 2005 г. № 186 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 15. Ст. 1348.

ципов и правил, формирующих систему гарантий человека, нуждающегося в территориальном убежище, а также гуманитарным подходом законодательства Российской Федерации в области защиты прав и свобод человека и гражданина.

К числу прав лица, которому предоставлено временное убежище на территории Российской Федерации, относится:

1) получение услуг переводчика и информации о порядке признания беженцем, о своих правах и обязанностях, а также иной информации в соответствии с Федеральным законом «О беженцах»;

2) получение содействия в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания¹;

3) получение направления территориального органа ФМС России в центр временного размещения;

4) сопровождение представителями территориального органа ФМС России и (или) органами внутренних дел в центр временного размещения и охрана органами внутренних дел в центре временного размещения в целях обеспечения безопасности данных лиц;

5) получение питания и пользование коммунальными услугами в месте временного содержания или центре временного размещения²;

б) медицинская и лекарственная помощь;

7) получение содействия в направлении на профессиональное обучение в центре временного размещения или в трудоустройстве;

8) пользование жилыми помещениями на условиях найма (поднайма), оказание содействия в выезде за пределы Российской Федерации, а также иные права, предусмотренные законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Кроме того, лицо, получившее временное убежище, не может быть возвращено против его воли на территорию государства, гражданином которого оно является (свое прежнее местожительство).

Обязанностями лица, получившего временное убежище, являются:

1) соблюдение Конституции Российской Федерации и иных нормативных правовых актов;

2) соблюдение установленного порядка проживания;

¹ См.: 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 от 18 июня 2012 г. № 595 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 26. Ст. 3516.

² См.: О получении питания и пользовании коммунальными услугами в центре временного размещения лиц, ходатайствующих о признании беженцами: постановление Правительства РФ от 7 июня 2001 г. № 448 // Там же. 2001. № 24. Ст. 2460.

3) выполнение установленных требований санитарно-гигиенических норм проживания в месте временного содержания или центре временного размещения;

4) прохождение обязательного медицинского освидетельствования в установленном объеме требований медицинского сертификата;

5) сообщение ФМС России достоверных сведений, необходимых для принятия решения о предоставлении временного убежища;

6) сообщение в течение 7 дней в территориальный орган ФМС России по месту своего учета сведений об изменении фамилии, имени, состава семьи, семейного положения, а также о приобретении гражданства другого государства или разрешения на проживание на его территории;

7) встать на миграционный учет по месту пребывания;

8) сняться с учета в территориальном органе ФМС России при изменении места пребывания и в течение 7 дней со дня прибытия к новому месту пребывания встать на учет в территориальный орган Федеральной миграционной службы.

5. Прекращение правового статуса. Предоставление иностранному гражданину или лицу без гражданства временного убежища на территории Российской Федерации может быть прекращено в результате его утраты или лишения.

Утрата иностранным гражданином или лицом без гражданства временного убежища на территории Российской Федерации связана с наступлением одного из следующих условий:

1) устранение обстоятельств, послуживших основанием для предоставления ему временного убежища;

2) получение иностранным гражданином или лицом без гражданства права на постоянное проживание на территории Российской Федерации (вида на жительство);

3) приобретение гражданства Российской Федерации или гражданства другого государства;

4) выезд к месту жительства за пределы территории Российской Федерации.

Лишение иностранного гражданина или лица без гражданства временного убежища осуществляется в случае, если оно:

1) осуждено по вступившему в силу приговору суда за совершение преступления на территории Российской Федерации;

2) сообщило заведомо ложные сведения, либо предъявило фальшивые документы, послужившие основанием для предоставления этому лицу временного убежища, либо допустило иное нарушение Федерального закона «О беженцах»;

3) привлечено 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 ли-

бо их прекурсоры, а также их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры.

Территориальный орган ФМС России, принявший решение об утрате или о лишении лица временного убежища, принимает меры по организации его добровольного выезда, а в случае отказа лица от выезда принимает меры по его выдворению (депортации) за пределы Российской Федерации.

6. Порядок пребывания в Российской Федерации. Законность нахождения иностранного гражданина или лица без гражданства и членов его семьи на территории Российской Федерации обусловлена их правовым статусом. Право на пребывание в Российской Федерации возникает с момента приема и регистрации заявления о предоставлении временного убежища, в дальнейшем – принятия решения о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации и действует до момента прекращения срока предоставления временного убежища. Документальным подтверждением права законного нахождения на территории Российской Федерации данной категории иностранных граждан и лиц без гражданства являются соответственно справка о приеме заявления и свидетельство о предоставлении временного убежища, в которых указывается срок предоставления временного убежища, т.е. в том числе нахождения на территории Российской Федерации.

Въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства с целью получения временного убежища осуществляется на основании обыкновенной визы.

Предоставление временного убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства не освобождает их от миграционного учета по месту жительства или месту пребывания в установленном порядке.

Иностранец или лицо без гражданства, которые утратили или лишены временного убежища (за исключением осуждения за совершение преступления на территории Российской Федерации) и не имеют иных законных оснований для пребывания на территории Российской Федерации, обязаны по предложению территориального органа ФМС России в месячный срок покинуть территорию Российской Федерации.

Если иностранный гражданин или лицо без гражданства утратили временное убежище или были лишены временного убежища в связи с сообщением заведомо ложных сведений, либо предъявления фальшивых документов, послуживших основанием для предоставления данным лицам временного убежища, либо допущением иных нарушений Федерального закона «О беженцах», не имеют иных законных оснований для пребывания на территории Российской Федерации и отказываются от добровольного выезда, то подлежат выдворению (депортации) в установленном порядке за пределы территории Российской Федерации.

В случае лишения временного убежища в связи с осуждением за совершение преступления на территории Российской Федерации иностранный гражданин или лицо без гражданства подлежат выдворению (депортации) за пределы территории Российской Федерации после отбытия наказа-

ния, если иные правила не предусмотрены международными договорами Российской Федерации.

Выдворение (депортация) лица за пределы территории Российской Федерации осуществляется ФМС России и ее территориальными органами во взаимодействии с органами внутренних дел.

§ 3. Правовое положение лиц, ищущих политическое убежище

1. Понятие политического убежища. Политическое убежище является одним из видов убежища, которое предоставляется государствами в осуществлении своего суверенитета. Право политического убежища – это право государства разрешить въезд и проживание на своей территории иностранному гражданину, преследуемому за политическую деятельность. Это означает и право каждого человека искать убежища от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем¹.

В соответствии с Всеобщей декларацией прав человека от 10 декабря 1948 года каждый человек имеет право искать убежище от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем.

Поскольку основанием для обращения лица за предоставлением ему убежища считается преследование за деятельность политического или подобного характера, постольку во многих странах используется термин «политическое убежище»². В Российской Федерации также используется понятие политического убежища, предоставление которого основано на положении ст. 63 Конституции Российской Федерации.

Законодательство Российской Федерации не содержит определения понятия политического убежища. В Положении о порядке предоставления политического убежища³ устанавливается, что 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, которые не противоречат демократическим принципам, признанным мировым сообществом, нормам международного права. При этом принимается во внимание, что преследование направлено непосредственно против лица, обратившегося с ходатайством о предоставлении политического убежища.

Политическое убежище предоставляется Российской Федерацией иностранным гражданам и лицам без гражданства с учетом государственных интересов Российской Федерации на основании общепризнанных

¹ См.: Международное право: учебник / под ред. К.К. Гасанова, Д.Д. Шалягина. М., 2010. С. 278.

² См.: Международное право: учебник / отв. ред. Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунов. М., 2007. С. 494.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30. Ст. 3601.

принципов и норм международного права в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Положением о порядке предоставления политического убежища.

По общим правилам, право политического убежища не признается и не может быть использовано при совершении лицом неполитического преступления или деяния, противоречащего целям и принципам ООН¹. В основном международном документе по вопросам политического убежища – Декларации о территориальном убежище от 14 декабря 1967 года – на право искать убежища и пользоваться убежищем не может ссылаться никакое лицо, в отношении которого существуют серьезные основания полагать, что оно совершило преступление против мира, военное преступление или преступление против человечества по смыслу тех международных актов, которые были выработаны для того, чтобы предусмотреть нормы относительно этих преступлений.

Законодательство Российской Федерации также содержит ограничения по предоставлению политического убежища. Политическое убежище Российской Федерацией не предоставляется, если:

1) лицо преследуется за действия (бездействие), признаваемые в Российской Федерации преступлением, или виновно в совершении действий, противоречащих целям и принципам ООН;

2) лицо привлечено в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении его имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда на территории Российской Федерации;

3) лицо прибыло из третьей страны, где ему не грозило преследование;

4) лицо прибыло из страны с развитыми и устоявшимися демократическими институтами в области защиты прав человека²;

5) лицо прибыло из страны, с которой Российская Федерация имеет соглашение о безвизовом пересечении границ, без ущерба для права данного лица на убежище в соответствии с Федеральным законом «О беженцах»;

6) лицо представило заведомо ложные сведения;

7) лицо имеет гражданство третьей страны, где оно не преследуется;

8) лицо не может или не желает вернуться в страну своей гражданской принадлежности или страну своего обычного местожительства по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Иностранные граждане и лица без гражданства, прибывающие на территорию другого государства в целях получения политического убе-

¹ См.: Международное право: учебник / отв. ред. Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунов. С. 494.

² В этих целях МИД России ежегодно составляет список стран с развитыми и устоявшимися демократическими институтами в области защиты прав человека и представляет его в Комиссию по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации и ФМС России.

жища, как правило, именуются политическими беженцами или политическими мигрантами. В Российской Федерации в официально-деловой речи настоящие термины не применяются. Законодательство Российской Федерации для обозначения лиц, ищущих политическое убежище, использует термин «лицо, ходатайствующее о предоставлении Российской Федерацией политического убежища», в случае его предоставления – «лицо, которому Российской Федерацией предоставлено политическое убежище».

2. Правовое регулирование статуса лиц, ищущих политическое убежище. Правовую основу предоставления Российской Федерацией политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства образует Конституция Российской Федерации. В статье 63 Основного Закона устанавливается, что Российская Федерация предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права.

К актам, содержащим общепризнанные нормы международного права по вопросам предоставления политического убежища, относятся:

1) Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.) – провозглашает право каждого человека искать убежище от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем. Это право не может быть использовано в случае преследования, в действительности основанного на совершении не политического преступления или деяния, противоречащего целям и принципам ООН (ст. 14)¹;

2) Международный пакт о гражданских и политических правах (принят Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г.) – содержит систему личных и политических прав, свобод и гарантий граждан, действующих при решении вопросов о предоставлении политического убежища (право равенства, запреты дискриминации, установление запретов на произвольную высылку иностранных граждан)²;

3) Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г.) – содержит систему экономических, социальных, культурных прав, свобод и гарантий человека³;

4) Декларация о территориальном убежище (принята Генеральной Ассамблеей ООН 14 декабря 1967 г.) – принята в целях развития положения ст. 14 Всеобщей декларации прав человека и направлена на уважение странами права убежища, а также создание дополнительных гарантий его реализации⁴.

Конституция Российской Федерации также содержит гарантии для лиц, которым Российской Федерацией предоставлено политическое убе-

¹ Рос. газ. 1995. 5 апр.

² Ведомости ВС СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

³ Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

⁴ Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. С. 287-289.

жище, и определяет компетенцию органов государства по их решению. К их числу относятся гарантии, которые предоставляются всем гражданам на территории Российской Федерации, и специальные – адресованные лицам, получившим политическое убежище. Примером специальных гарантий является провозглашение в ч. 2 ст. 63 Конституции Российской Федерации запрета выдачи другим государствам лиц, преследуемых за политические убеждения, а также за действия (или бездействие), не признаваемые в Российской Федерации преступлением.

Значение Конституции Российской Федерации в регулировании предоставления политического убежища заключается в определении компетенции по его предоставлению. Конституция Российской Федерации наделяет правом предоставления политического убежища в Российской Федерации Президента Российской Федерации (ст. 89). В действительности это определило структуру законодательства о политическом убежище.

Правовое регулирование предоставления политического убежища Российской Федерации отличается от иных сфер регулирования иммиграции отсутствием до настоящего времени специального федерального закона. Основным нормативным правовым актом, регламентирующим предоставление политического убежища Российской Федерации, является Положение о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 1997 года № 746 (далее – Положение о предоставлении политического убежища)¹.

В предоставлении политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства принимает участие ФМС России и ее территориальные органы, что является одной из основных задач настоящей службы². В связи с этим значительная часть вопросов, касающихся предоставления политического убежища, регламентирована в актах ФМС России. Основным нормативным актом является Административный регламент ФМС России по исполнению государственной функции по исполнению законодательства Российской Федерации по предоставлению политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства³. Настоящий административный регламент определяет сроки и последовательность действий (административных процедур) ФМС России и ее территориальных органов по рассмотрению ходатайств о предоставлении Российской Федерацией политического убежища, исполнению указов Президента Российской Федерации о предоставлении Российской Федерацией политического

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30. Ст. 3601.

² См.: О вопросах Федеральной миграционной службы: постановление Правительства РФ от 13 июля 2012 года № 711 // Там же. 2012. № 30. Ст. 4276.

³ См.: Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по исполнению государственной функции по исполнению законодательства Российской Федерации по предоставлению политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства: приказ ФМС России от 5 дек. 2007 г. № 451 // Рос. газ. 2008. 19 марта.

убежища, а также порядок взаимодействия ФМС России и ее территориальных органов с федеральными органами исполнительной власти по исполнению законодательства Российской Федерации по предоставлению политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства.

К основным нормативным правовым актам, определяющим правовой статус лица, которому Российской Федерации предоставлено политическое убежище, следует отнести:

1) Федеральный закон от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» – регулирует отношения, возникающие при осуществлении учета перемещений иностранных граждан и лиц без гражданства по территории Российской Федерации¹;

2) Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» – определяет правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации, а также регулирует отношения, возникающие в связи с их пребыванием (проживанием) в Российской Федерации и осуществлением на территории Российской Федерации трудовой, предпринимательской и иной деятельности²;

3) Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 года № 174-ФЗ – устанавливает запрет на выдачу иностранных граждан и лиц без гражданства, которым Российской Федерацией предоставлено политическое убежище, по запросу иностранного государства для уголовного преследования или исполнения приговора (ст. 464)³;

4) Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» – определяет правовые основания проведения государственной дактилоскопической регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывших в Российскую Федерацию в поисках политического убежища и подавших соответствующие ходатайства (ст. 5)⁴;

5) Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ – освобождает от уголовной ответственности за незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в случаях их прибытия в Российскую Федерацию с нарушением правил пересечения Государственной границы Российской Федерации для использования права политического убежища, если в действиях этих лиц не содержится иного состава преступления (примечание к ст. 322)⁵;

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 30. Ст. 3285.

² Там же. 2002. № 30. Ст. 3032.

³ Там же. 2001. № 52. Ст. 4921.

⁴ Там же. 1998. № 31. Ст. 3806.

⁵ Там же. 1996. № 25. Ст. 2954.

б) Федеральный закон от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» – наряду с определением общего порядка въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства предусматривает документы для лиц, прибывающих в Российскую Федерацию в целях получения убежища (ст. 25.6)¹.

3. Порядок предоставления статуса. Предоставление Российской Федерацией политического убежища производится на основании обращения иностранного гражданина или лица без гражданства. Обращение осуществляется лично иностранным гражданином или лицом без гражданства в территориальный орган ФМС России по месту пребывания в форме письменного ходатайства.

Не принимаются к рассмотрению ходатайства о предоставлении политического убежища на территории Российской Федерации при наличии оснований, исключающих предоставление политического убежища (п. 5 Положения о порядке предоставления политического убежища).

Ходатайство о предоставлении политического убежища включает следующие документы:

1) непосредственно ходатайство (заявление) о предоставлении Российской Федерацией политического убежища – оформляется на имя Президента Российской Федерации;

2) анкета лица, ходатайствующего о предоставлении Российской Федерацией политического убежища, – заполняется сотрудником территориального органа ФМС России со слов заявителя. В анкете излагаются обстоятельства, свидетельствующие о мотивах обращения за предоставлением политического убежища в Российской Федерации, а также необходимые автобиографические сведения;

3) опросный лист лица, ходатайствующего о предоставлении Российской Федерацией политического убежища, – заполняется сотрудником территориального органа ФМС России в ходе индивидуального собеседования. Вопросы собеседования касаются мотивов обращения иностранного гражданина или лица без гражданства за предоставлением Российской Федерацией политического убежища.

Формы ходатайства о предоставлении Российской Федерацией политического убежища и документов, являющихся его составной частью, определяются ФМС России². При подаче ходатайства заявитель вправе представлять иные любые документы в обоснование своего ходатайства о предоставлении Российской Федерацией политического убежища. После подачи ходатайства заявитель подлежит обязательной дактилоскопической регистрации в установленном порядке, которая проводится в territori-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 34. Ст. 4029.

² См.: Административный регламент ФМС по исполнению государственной функции по исполнению законодательства Российской Федерации по предоставлению политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства: утв. приказом ФМС РФ от 5 дек. 2007 г. № 451 // Рос. газ. 2008. 19 марта.

альном органе ФМС России по месту подачи заявителем ходатайства о предоставлении Российской Федерацией политического убежища.

Сведения об иностранных гражданах и лицах без гражданства, подавших ходатайства о предоставлении Российской Федерацией политического убежища, заносятся в государственную информационную систему миграционного учета.

На этапе рассмотрения ходатайства иностранного гражданина или лица без гражданства о предоставлении ему политического убежища в территориальном органе ФМС России определяется наличие (или отсутствие) оснований, при которых ходатайство о предоставлении Российской Федерацией политического убежища не принимается к рассмотрению, оценивается полученная информация и оформляется мотивированное заключение. На основании заключения руководителем территориального органа ФМС России принимается решение о целесообразности направления ходатайства для рассмотрения в ФМС России либо о наличии оснований для отказа в приеме ходатайства к рассмотрению. В первом случае иностранному гражданину или лицу без гражданства в течение 5 рабочих дней со дня поступления ходатайства вручается или направляется уведомление с указанием причин отказа в приеме к рассмотрению ходатайства.

При наличии оснований для рассмотрения ходатайство направляется в ФМС России для его рассмотрения. В дальнейшем ФМС России рассматривает поступившее ходатайство о предоставлении иностранному гражданину или лицу без гражданства политического убежища. В этих целях ФМС России запрашивает заключения МИД России, МВД России и ФСБ России, после чего направляет все материалы в Комиссию по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации с заключением о возможности и целесообразности предоставления лицу политического убежища Российской Федерацией.

Комиссия по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации рассматривает ходатайства и материалы к ним и вносит свои предложения по каждому ходатайству Президенту Российской Федерации для принятия им решения.

Предоставление Российской Федерацией политического убежища производится указом Президента Российской Федерации, который вступает в силу со дня его подписания. Предоставление политического убежища распространяется и на членов семьи лица, получившего политическое убежище, при условии их согласия с ходатайством. Согласие детей, не достигших возраста 14 лет, не требуется.

Со дня издания указа Президента Российской Федерации территориальный орган ФМС России по месту обращения с ходатайством:

- 1) уведомляет в течение 7 дней иностранного гражданина или лицо без гражданства о предоставлении ему Российской Федерацией политического убежища на основании указа Президента Российской Федерации;
- 2) выдает иностранному гражданину или лицу без гражданства и членам его семьи свидетельство о предоставлении политического убежища;

3) на основании свидетельства о предоставлении Российской Федерацией политического убежища оформляет иностранному гражданину или лицу без гражданства и членам его семьи вид на жительство.

4. Особенности правового статуса. Законодательство Российской Федерации не содержит перечня прав и свобод, которые приобретает иностранный гражданин или лицо без гражданства в результате предоставления ему политического убежища. В Положении о предоставлении политического убежища устанавливается, что лицо, которому предоставлено политическое убежище, пользуется на территории Российской Федерации правами и свободами и несет обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных для иностранных граждан и лиц без гражданства федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Выдача вида на жительство лицу, которому Российской Федерацией предоставлено политическое убежище, свидетельствует о распространении на него механизма реализации прав и свобод, предусмотренного для иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Российской Федерации.

К правовым преимуществам иностранных граждан и лиц без гражданства, которым Российской Федерации предоставлено политическое убежище, относятся:

1) право приема в гражданство Российской Федерации по истечении 1 года непрерывного проживания в Российской Федерации (в обычном порядке – 5 лет)¹;

2) гарантии невыдачи иностранному государству для уголовного преследования или исполнения приговора.

5. Утрата правового статуса. Законодательство Российской Федерации предусматривает две формы прекращения политического убежища – прекращение и лишение политического убежища.

Основаниями прекращения статуса лица, которому Российской Федерацией предоставлено политическое убежище, являются:

1) возвращение лица в страну своей гражданской принадлежности или страну своего обычного местожительства;

2) выезд на жительство в третью страну;

3) добровольный отказ от политического убежища на территории Российской Федерации;

4) приобретение гражданства Российской Федерации или гражданства другой страны.

Утрата политического убежища определяется Комиссией по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации по представлению ФМС России на основании заключений МИД России и ФСБ России. Решение Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации

¹ См.: О гражданстве Российской Федерации: федер. закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031.

Федерации доводится до сведения лица, утратившего политическое убежище.

Лишение политического убежища может быть осуществлено по соображениям государственной безопасности, а также если это лицо занимается деятельностью, противоречащей целям и принципам ООН, либо если оно совершило преступление и в отношении его имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда. Лишение политического убежища производится указом Президента Российской Федерации.

6. Порядок пребывания в Российской Федерации. Законодательство Российской Федерации не предусматривает возможность предоставления Российской Федерацией политического убежища за ее пределами. В связи с этим иностранным гражданам и лицам без гражданства для получения политического убежища требуется прибыть в Российскую Федерацию. Нормативные правовые акты, регламентирующие предоставление Российской Федерацией политического убежища, не устанавливают специальный порядок пребывания лиц, ищущих политическое убежище. Пребывание таких иностранных граждан и лиц без гражданства до обращения с ходатайством осуществляется в общем порядке, установленном для въезда иностранных граждан в Российскую Федерацию и нахождения на территории Российской Федерации.

Исключением является примечание к статье 322 Уголовного кодекса Российской Федерации, согласно которому действие статьи не распространяется на случаи прибытия в Российскую Федерацию с нарушением правил пересечения Государственной границы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства для использования права политического убежища в соответствии с Конституцией Российской Федерации, если в действиях этих лиц не содержится иного состава преступления.

По общему правилу ходатайство о предоставлении Российской Федерацией политического убежища подается иностранным гражданином и лицом без гражданства в течение 7 дней по прибытии на территорию Российской Федерации или с момента возникновения обстоятельств, не позволяющих этому лицу вернуться в страну своей гражданской принадлежности либо страну своего обычного местожительства. В случае незаконного пересечения Государственной границы Российской Федерации обращение с вопросом о предоставлении политического убежища должно быть осуществлено в максимально короткий срок.

Принятие территориальным органом ФМС России ходатайства иностранного гражданина или лица без гражданства о предоставлении политического убежища и его рассмотрение дает иностранному гражданину на этот период право нахождения на территории Российской Федерации. Срок пребывания иностранного гражданина и членов его семьи на период рассмотрения ходатайства о предоставлении политического убежища определяется ФМС России. Срок пребывания отмечается в справке ФМС России о законном пребывании иностранного гражданина или лица без

гражданства на территории Российской Федерации в связи с рассмотрением его ходатайства о предоставлении Российской Федерацией политического убежища.

В случае отклонения Президентом Российской Федерации ходатайства о предоставлении политического убежища территориальный орган ФМС России вручает или направляет иностранному гражданину или лицу без гражданства уведомление о том, что его дальнейшее пребывание на территории Российской Федерации регулируется законодательством Российской Федерации, определяющим порядок пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

Лицу, получившему политическое убежище, а также членам его семьи территориальным органом ФМС России по месту подачи ходатайства выдается свидетельство о предоставлении иностранному гражданину или лицу без гражданства Российской Федерацией политического убежища и вида на жительство. Настоящие документы подтверждают законное нахождение иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, вид на жительство наряду с иными документами иностранного гражданина или лица без гражданства удостоверяет его личность.

§ 4. Правовое положение соотечественников Российской Федерации

1. Понятие соотечественника Российской Федерации. Одной из относительно новых категорий иностранных граждан и лиц без гражданства, наделенных специальным статусом в Российской Федерации, являются соотечественники. Появление в Российской Федерации этой категории граждан связано с принятием 22 июня 2006 года Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (далее – Государственная программа)¹.

В Государственной программе было определено, что речь идет о тех иностранных гражданах, которые воспитаны в традициях российской культуры, владеют русским языком и не желают терять связь с Российской Федерацией, соответственно, обладают наибольшими возможностями адаптации в российском обществе. По официальным данным, количество соотечественников, проживающих за пределами Российской Федерации,

¹ См.: О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 26. Ст. 2820.

на момент принятия Государственной программы оценивалось около 6,7 млн человек¹.

В законодательстве Российской Федерации понятие соотечественника Российской Федерации имеет широкое значение. Определение данного понятия содержится в Федеральном законе от 24 мая 1999 года № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»².

Согласно части 1 статьи 1 указанного закона соотечественниками являются лица, родившиеся в одном государстве, проживающие либо проживавшие в нем и обладающие признаками общности языка, истории, культурного наследия, традиций и обычаев, а также потомки указанных лиц по прямой нисходящей линии.

Соотечественниками за рубежом являются граждане Российской Федерации, постоянно проживающие за пределами территории Российской Федерации. Они являются соотечественниками в силу гражданской принадлежности (наличия российского гражданства). Документом, подтверждающим их принадлежность к соотечественникам, служит документ, удостоверяющий наличие гражданства Российской Федерации.

Соотечественниками также признаются лица и их потомки, проживающие за пределами территории Российской Федерации и относящиеся, как правило, к народам, исторически проживающим на территории Российской Федерации, а также сделавшие свободный выбор в пользу духовной, культурной и правовой связи с Российской Федерацией лица, чьи родственники по прямой восходящей линии ранее проживали на территории Российской Федерации, в том числе:

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

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

Признание своей принадлежности к соотечественникам данными лицами является актом их самоидентификации, подкрепленным общественной либо профессиональной деятельностью по сохранению русского языка, родных языков народов Российской Федерации, развитию российской культуры за рубежом, укреплению дружественных отношений государств проживания соотечественников с Российской Федерацией, поддержке общественных объединений соотечественников и защите прав соотечествен-

¹ Ответы на вопросы, поступившие к интернет-конференции Президента России 6 июля 2006 г. [Электронный ресурс] // Президент Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/23701> (дата обращения: 12 окт. 2014 г.).

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 22. Ст. 2670.

ников либо иными свидетельствами свободного выбора данных лиц в пользу духовной и культурной связи с Российской Федерацией.

Таким образом, законодательство Российской Федерации относит к соотечественникам:

1) граждан Российской Федерации, проживающих за пределами Российской Федерации;

2) отдельные категории иностранных граждан и лиц без гражданства, пребывающие или проживающие на территории Российской Федерации.

Правовой статус соотечественников – иностранных граждан и лиц без гражданства основан на общем статусе иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации и не предполагает существенных различий. В соответствии с Федеральным законом от 24 мая 1999 года № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» во время пребывания на территории Российской Федерации соотечественники, являющиеся иностранными гражданами или лицами без гражданства, пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, за исключением случаев, установленных Конституцией Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами.

В качестве дополнительных мер законодательство Российской Федерации предусматривает поддержку соотечественников:

1) в области основных прав и свобод человека и гражданина;

2) экономической и социальной областях;

3) области культуры, языка, религии и образования;

4) области информации.

Специальный правовой статус на территории Российской Федерации предоставляется отдельной категории соотечественников – иностранным гражданам и лицам без гражданства, которые добровольно переселяются в Российскую Федерацию в соответствии с Государственной программой. В целях содействия переселению Российской Федерацией для настоящей категории соотечественников устанавливается специальный режим въезда в Российскую Федерацию и пребывания, предусмотрена система гарантий реализации прав и свобод, а также социально-экономическое обеспечение.

С учетом особенностей статуса соотечественников – иностранных граждан и лиц без гражданства в законодательстве Российской Федерации для данной категории используется понятие «участник государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (далее – соотечественники).

По состоянию на 1 января 2015 года уполномоченными органами за рубежом и территориальными органами ФМС России было принято 90 352 заявления об участии в Государственной программе. Всего выдано 70 762 свидетельства участника Государственной программы, на учет в территориальных органах ФМС России поставлено 106 319 участников Государ-

ственной программы и членов их семей. Большинство переселившихся соотечественников – граждане Украины (39,2 %), Казахстана (21,2 %), Узбекистана (13,9 %), Молдавии (8,5 %), Армении (6,5 %), Таджикистана (4,7 %) и Киргизии (3,0 %). Большинство прибывших соотечественников составляют лица трудоспособного возраста (71,7 %), 41 % переселившихся в 2014 году участников Государственной программы имеют высшее или неоконченное высшее образование, 40,8 % – среднее профессиональное (техническое, специальное) образование, полное и основное среднее – 18,2 %¹.

2. Правовое регулирование статуса соотечественников Российской Федерации. В настоящее время правовое регулирование статуса соотечественников Российской Федерации представлено широким спектром федеральных нормативных правовых актов и актов субъектов Российской Федерации. Часть из них регламентирует комплекс отношений, связанных с правами, свободами, обязанностями и гарантиями соотечественников, и, таким образом, образует правовую основу статуса соотечественников. Другая часть нормативных правовых актов определяет решение отдельных вопросов статуса соотечественников Российской Федерации, в основном касающихся обеспечения и реализации прав. Настоящая группа актов отличается тем, что носит подзаконный характер, действует адресно или регламентирует деятельность органов государственной власти в сфере обеспечения статуса соотечественников, поэтому представляет многочисленную группу – более 20 нормативных правовых актов.

К основным нормативным правовым актам, образующим правовую основу статуса соотечественников Российской Федерации, относятся:

1) Федеральный закон от 24 мая 1999 года № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» – устанавливает принципы, цели и основные направления государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом, основы деятельности органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации указанной политики;

2) Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденная указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 года № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом». Указанная программа представляет механизм правового регулирования статуса соотечественников Российской Федерации (например, меры, направленные на предоставление иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса соотечественника, его реализацию и случаи прекращения).

¹ См.: Доклад о результатах и основных направлениях деятельности ФМС России за 2014 год и плановый период 2015-2017 гг.

В Государственной программе обеспечивается комплексный подход к решению вопросов оказания содействия добровольному переселению соотечественников в Российскую Федерацию и межотраслевой координации, получения возможности осознанного выбора соотечественниками мест своего будущего проживания, работы, обучения с учетом социально-экономического положения субъектов Российской Федерации, объемов государственных гарантий и социальной поддержки, которые предоставляются переселенцу в зависимости от выбранной территории вселения.

К числу вопросов, разрешаемых Государственной программой, относятся:

- установление основных принципов оказания содействия добровольному переселению соотечественников в Российскую Федерацию;
- определение понятийного аппарата;
- формирование правового регулирования статуса соотечественников;
- определение полномочий органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации по наделению и обеспечению статуса соотечественников;
- создание финансовой основы мероприятий, связанных с переселением соотечественников из-за рубежа и обеспечением их гарантий;
- определение организации работы с соотечественниками за рубежом и на территории Российской Федерации, переезда;

3) Положение об организации работы с соотечественниками, проживающими за рубежом и желающими добровольно переселиться в Российскую Федерацию, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 июня 2007 года № 403, – определяет условия и порядок работы с соотечественниками, проживающими за рубежом и желающими добровольно переселиться в Российскую Федерацию¹;

4) Типовая программа субъекта Российской Федерации по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 года № 2570-р²;

5) Методические рекомендации по разработке программы субъекта Российской Федерации по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденные приказом ФМС России от 13 марта 2015 года № 151, – оказывают методическое содействие органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органам и организациям, принимающим участие в разработке и подготовке к внесению в Правительство Российской Федерации проекта программы субъекта Российской Федерации по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую

¹ См.: Об организации работы с соотечественниками, проживающими за рубежом и желающими добровольно переселиться в Российскую Федерацию: постановление Правительства РФ от 25 июня 2007 г. № 403 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 27. Ст. 3290.

² Там же. 2013. № 1. Ст. 76.

Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, а также для обеспечения применения единых правил к оформлению и содержанию Программы¹.

Вторую группу нормативных правовых актов в сфере регулирования статуса соотечественников образуют:

1) Постановление Правительства РФ от 8 октября 2014 года № 1032 «Об организации работы с соотечественниками, постоянно проживающими на территории Украины, прибывшими на территорию Российской Федерации, получившими временное убежище в Российской Федерации и желающими принять участие в Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» – утверждает Временные правила организации работы с соотечественниками, постоянно проживающими на территории Украины, прибывшими на территорию Российской Федерации, получившими временное убежище в Российской Федерации и желающими принять участие в Государственной программе²;

2) Постановление Правительства РФ от 15 января 2007 года № 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» – утверждает правила и порядок назначения и выплаты участникам Государственной программы и переселяющимся с ними членам их семей соответствующего пособия³;

3) Постановление Правительства РФ от 15 июля 2010 года № 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...» – определяет условия и порядок выдачи соотечественникам, являющимся иностранными гражданами, постоянно или временно проживающим на законном основании на территории Российской Федерации либо получившим временное убежище в Российской Федерации свидетельства участника Государственной программы⁴;

4) Постановление Правительства РФ от 28 декабря 2006 года № 817 «О свидетельстве участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» – утверждает описание и правила заполнения, замены, учета и хранения свидетельства участника Государственной программы⁵;

¹ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 42. Ст. 5743.

³ Там же. 2007. № 3. Ст. 454.

⁴ Там же. 2010. № 30. Ст. 4101.

⁵ Там же. 2007. № 1. Ст. 273.

5) приказ ФМС России от 14 мая 2012 года № 166 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по оформлению, выдаче и замене свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» – устанавливает сроки и последовательность административных процедур, требования к порядку их выполнения при осуществлении государственной услуги по оформлению, выдаче и замене свидетельства участника Государственной программы представителями и представителями ФМС России за рубежом и территориальными органами ФМС России¹;

б) приказ ФМС России от 10 октября 2014 года № 554 «Об организации деятельности территориальных органов Федеральной миграционной службы по выплате участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей ежемесячного пособия при отсутствии дохода от трудовой, предпринимательской и иной деятельности, не запрещенной законодательством Российской Федерации»², и другие акты.

3. Порядок предоставления статуса. Предоставление статуса соотечественника – участника Государственной программы осуществляется на основании личного обращения в уполномоченные органы в стране постоянного проживания. Решение об участии в Государственной программе принимается соотечественником добровольно на основе осознанного выбора им места проживания, работы и (или) учебы и реализации своих потенциальных трудовых, образовательных, творческих и иных возможностей на территории Российской Федерации.

Предоставление статуса участника Государственной программы состоит из следующих стадий:

1) прием заявления об участии в Государственной программе и прилагаемых к нему документов;

2) регистрация заявления об участии в Государственной программе, формирование электронного варианта заявления;

3) направление электронного варианта заявления об участии в Государственной программе на согласование с уполномоченным органом субъекта Российской Федерации: для проверки внесенных в нее сведений по учетам ФМС России; для организации проверок по учетам МВД России, ФСКН России и ФСБ России;

4) подготовка территориальным органом ФМС России, участвующим в предоставлении государственной услуги, решения о выдаче свидетельства участника Государственной программы;

¹ Рос. газ. 2012. 22 июня.

² Там же. 2014. 3 дек.

5) направление соотечественнику уведомления о согласовании его кандидатуры для участия в региональной программе переселения и решении о выдаче свидетельства участника Государственной программы;

б) оформление и выдача свидетельства участника Государственной программы.

Решение вопроса об участии в Государственной программе принимается территориальными органами ФМС России по субъектам Российской Федерации, в которых реализуется соответствующая региональная программа переселения, с учетом решения уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, ответственного за реализацию соответствующей региональной программы переселения.

Заявление об участии в Государственной программе подается в зависимости от места проживания соотечественника в представительства ФМС России за рубежом или территориальные органы ФМС России. Соотечественник и члены его семьи, совместно переселяющиеся на постоянное место жительства в Российскую Федерацию, в установленном порядке представляют необходимые сведения. Форма заявления об участии в Государственной программе, перечень сведений, которые должны содержаться в нем, и перечень документов, прилагаемых к заявлению, утверждаются Правительством Российской Федерации¹.

При приеме заявления к рассмотрению должностное лицо территориального органа ФМС России проверяет наличие всех прилагаемых к нему необходимых документов, правильность их оформления. Факт такой проверки, а также подлинность подписи заявителя удостоверяются подписью должностного лица на бланке заявления с проставлением оттиска печати уполномоченного органа, принявшего заявление.

В случае отказа в приеме заявления и прилагаемых к нему документов в связи с наличием соответствующих оснований сотрудник информирует соотечественника об имеющихся недостатках и предлагает принять меры по их устранению. При этом по согласованию с соотечественником назначается дата его повторного обращения и производится предварительная запись на прием.

В случае принятия заявления к рассмотрению территориальный орган ФМС России осуществляет регистрацию заявления и формирует его электронный вариант. Электронный вариант заявления соотечественника направляется:

– на рассмотрение в уполномоченный орган субъекта Российской Федерации;

– для проверки внесенных в него сведений по учетам ФМС России;

¹ См.: Об утверждении формы заявления об участии в Государственной программе содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 февр. 2013 года № 196-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 8. Ст. 853.

– для организации проверок по учетам МВД России, ФСКН России, ФСБ России.

После получения в установленном порядке результатов проверок, а также информации уполномоченного органа субъекта Российской Федерации территориальным органом, участвующим в предоставлении государственной услуги, принимается мотивированное решение о выдаче либо об отказе в выдаче свидетельства участника Государственной программы.

О принятом решении соотечественник, проживающий за рубежом, уведомляется представительствами ФМС России за рубежом, а соотечественник, проживающий в Российской Федерации, – территориальным органом, участвующим в предоставлении государственной услуги.

В случае согласования кандидатуры соотечественника для участия в региональной программе переселения ему направляется уведомление, и соотечественник приглашается для подачи заявления о выдаче свидетельства участника Государственной программы. В случае несоответствия соотечественника условиям избранной им региональной программы переселения ему оказывается содействие в подборе иных вариантов переселения в рамках действующих региональных программ переселения.

Для участника Государственной программы и членов его семьи в установленном порядке оформляются необходимые документы для переезда в Российскую Федерацию, в том числе виза (при необходимости).

Орган ФМС России направляет в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации информацию о выдаче заявителю свидетельства с указанием срока, в течение которого он должен совершить переезд на выбранную территорию вселения в субъекте Российской Федерации.

Информация о каждом участнике Государственной программы и членах его семьи на каждой из стадий переселения (подача заявления, пересечение государственной границы Российской Федерации, прибытие на территорию вселения, получение разрешения на временное проживание, вида на жительство, приобретение гражданства Российской Федерации), а также о предоставленных им государственных гарантиях и социальной поддержке в порядке, определенном Федеральной миграционной службой, заносится в центральный банк данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, 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.

4. Особенности правового статуса соотечественников Российской Федерации. Законодательство Российской Федерации содержит широкий перечень гарантий реализации прав и свобод соотечественникам – участникам Государственной программы. Настоящие правомочия следует разделить на три группы прав соотечественников:

1) права, предоставляемые в результате участия в Государственной программе;

2) права, предоставляемые при переселении на постоянное место жительства в Российскую Федерацию;

3) права на получение государственных гарантий и социальной поддержки, предоставляемые в зависимости от выбранной территории вселения.

К первой группе прав соотечественников относятся:

а) освобождение от уплаты таможенных платежей;

б) получение разрешения на временное проживание вне квот;

в) получение вида на жительство;

г) приобретение гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке;

д) получение дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования, а также среднего профессионального, высшего образования и дополнительного профессионального образования;

е) получение медицинской помощи в рамках программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи;

ж) предоставление мест в учреждениях социального обслуживания населения и оказание иных услуг;

з) 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.

К правам соотечественников, предоставляемым при переселении на постоянное место жительства в Российскую Федерацию, относятся:

а) осуществление трудовой деятельности в качестве наемного работника;

б) получение профессионального образования, дополнительного профессионального образования;

в) осуществление инвестиционной и предпринимательской деятельности, в том числе без образования юридического лица и без создания новых рабочих мест;

г) осуществление сельскохозяйственной деятельности и агропромышленного производства;

д) ведение личного подсобного хозяйства;

е) осуществление иной не запрещенной законодательством Российской Федерации деятельности.

В зависимости от выбранной территории вселения участнику Государственной программы и членам его семьи предоставляются права на получение государственных гарантий и социальной поддержки, в том числе:

а) на компенсацию за счет средств федерального бюджета расходов на переезд к будущему месту проживания, включая оплату проезда и провоз личных вещей¹;

б) 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;

в) получение за счет средств федерального бюджета подъемных³;

г) 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 6 месяцев)⁴.

Участнику Государственной программы и членам его семьи, переселяющимся на постоянное место жительства в Российскую Федерацию на территории приоритетного заселения, государственные гарантии и социальная поддержка предоставляются в полном объеме. В случае переселения на постоянное место жительства в Российскую Федерацию на территории, не относящиеся к территориям приоритетного заселения, ежемесячное пособие при отсутствии дохода от трудовой, предпринимательской и иной не запрещенной законодательством Российской Федерации деятельности не выплачивается.

¹ См.: 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: постановление Правительства РФ от 10 марта 2007 года № 150 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 12. Ст. 1415.

² См.: 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: постановление Правительства РФ от 25 сент. 2008 г. № 715 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 39. Ст. 4452.

³ См.: 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: постановление Правительства РФ от 27 марта 2013 г. № 270 // Там же. 2013. № 13. Ст. 1571.

⁴ См.: 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: постановление Правительства РФ от 15 янв. 2007 г. № 8 // Там же. 2007. № 3. Ст. 454.

Размер государственных гарантий и порядок их предоставления утверждены постановлением Правительства Российской Федерации.

5. Утрата правового статуса. Законодательство Российской Федерации, определяющее статус соотечественника – участника Государственной программы, предусматривает следующие формы его утраты:

1) выход из участия в Государственной программе – на основании добровольного отказа от статуса участника Государственной программы или от статуса члена семьи участника Государственной программы;

2) по истечении времени – трех лет с момента выдачи свидетельства об участии в Государственной программе – соотечественник утрачивает статус участника Государственной программы, а члены его семьи, указанные в свидетельстве, – статус членов семьи участника Государственной программы;

3) аннулирование.

Прекращение статуса соотечественника в результате аннулирования свидетельства участника Государственной программы осуществляется в следующих случаях:

– выступление за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, создание иными действиями угрозы безопасности Российской Федерации или граждан Российской Федерации;

– финансирование, планирование террористических (экстремистских) актов, оказание содействия в совершении таких актов или совершение их, а равно иными действиями поддержка террористической (экстремистской) деятельности;

– административное выдворение за пределы Российской Федерации либо депортация в течение 5 лет, предшествовавших дню подачи заявления;

– представление поддельных или подложных документов либо сообщение о себе заведомо ложных сведений;

– осуждение вступившим в законную силу приговором суда Российской Федерации за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо преступления, рецидив которого признан опасным;

– наличие непогашенной или неснятой судимости за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории Российской Федерации либо за ее пределами, признаваемого таковым в соответствии с федеральным законом;

– неоднократное (2 и более раз) в течение одного года привлечение к административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в части обеспечения режима пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации либо 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 прекурсоры;

– выезд из Российской Федерации в иностранное государство для постоянного проживания (при подаче заявления в территориальный орган ФМС России, участвующий в предоставлении государственной услуги);

– нахождение за пределами Российской Федерации более 6 месяцев после постановки на учет в территориальном органе ФМС по субъекту Российской Федерации, в котором реализуется региональная программа переселения, по месту пребывания в субъекте Российской Федерации, выбранном для переселения участником Государственной программы;

– несоответствие требованиям региональной программы переселения субъекта Российской Федерации, избранного соотечественником для переселения.

Кроме того, статус соотечественника – участника Государственной программы утрачивается в порядке аннулирования при принятии решения:

– о нежелательности пребывания (проживания) соотечественника и (или) члена его семьи, включенного в заявление, в Российской Федерации;

– об административном выдворении соотечественника и (или) члена его семьи, включенного в заявление, из Российской Федерации;

– о неразрешении въезда соотечественника в Российскую Федерацию.

В случае аннулирования свидетельства участника Государственной программы соотечественник утрачивает статус участника Государственной программы, а члены его семьи – статус членов семьи участника Государственной программы.

Аннулирование свидетельства участника Государственной программы, добровольный отказ от статуса участника Государственной программы или от статуса члена семьи участника Государственной программы, а также выезд участника Государственной программы и (или) членов его семьи на постоянное место жительства из субъекта Российской Федерации, определенного свидетельством участника Государственной программы, ранее чем через 2 года со дня въезда на территорию Российской Федерации влечет за собой взыскание понесенных государством затрат, связанных с выплатой подъемных, компенсацией расходов на переезд к месту проживания, оплатой проезда и провозом личных вещей, а также связанных с оформлением документов, определяющих правовой статус на территории Российской Федерации.

6. Порядок пребывания в Российской Федерации. Законодательство Российской Федерации устанавливает для соотечественников общий для иностранных граждан и лиц без гражданства порядок въезда и пребывания на территории Российской Федерации. Обращение с вопросом о предоставлении статуса участника Государственной программы на территории Российской Федерации предполагает законное нахождение соотечественника в Российской Федерации, т.е. временное или постоянное проживание либо получение временного убежища в Российской Федерации.

Если соотечественник приобретает статус участника Государственной программы за пределами Российской Федерации, то въезд в Российскую Федерацию осуществляется при наличии визы по действительным

документам, удостоверяющим его личность и признаваемым Российской Федерацией в этом качестве.

Приобретение соотечественником статуса участника Государственной программы предоставляет ему и членам его семьи следующее преимущество:

1) разрешение на временное проживание выдается без учета квоты, утвержденной Правительством Российской Федерации, и подтверждения владения русским языком, знания истории России и основ законодательства Российской Федерации;

2) вид на жительство выдается без подтверждения владения русским языком, знания истории России и основ законодательства Российской Федерации.

За регистрацию по месту жительства в Российской Федерации участники Государственной программы, а также члены их семей, совместно переселившиеся на постоянное место жительства в Российскую Федерацию, освобождаются от уплаты государственной пошлины.

Кроме того, подлежат компенсации расходы участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членов их семей, связанные с уплатой государственной пошлины:

1) за выдачу разрешения на временное проживание;

2) выдачу вида на жительство;

3) рассмотрение заявлений о приеме в гражданство, приобретении гражданства, восстановлении в гражданстве, заявлений об определении принадлежности к гражданству, включая выдачу соответствующих документов;

4) выдачу паспорта гражданина Российской Федерации.

Временное разрешение на проживание и вид на жительство, выданные участнику Государственной программы, могут быть аннулированы в случаях, если он:

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 5 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 Российской Федерации о реадмиссии либо в течение 10 лет, предшествовавших дню подачи заявления о выдаче разрешения на временное проживание, неоднократно (2 и более раз) подвергался административному выдворению за пределы Российской Федерации,

депортации или передавался Российской Федерацией 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, или за совершение преступления, связанного с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов или прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, а также их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры;

б) 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 (2 и более раз) 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, психотропных веществ и их аналогов или прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, а также их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры;

8) выехал из Российской Федерации в иностранное государство для постоянного проживания;

9) находится за пределами Российской Федерации более 6 месяцев;

10) 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.

В случае принятия решения об аннулировании ранее выданного разрешения на временное проживание или вида на жительство территориальный орган ФМС России выдает указанному иностранному гражданину соответствующее уведомление. С этого момента участие соотечественника в Государственной программе прекращается и влечет утрату соответствующего статуса, иностранный гражданин обязан выехать из Российской Федерации в течение 15 дней.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изучение правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства является одним из важных вопросов правовой дисциплины. Знание настоящих вопросов является необходимым условием взаимного признания и соблюдения прав и свобод личности иностранными гражданами и гражданами Российской Федерации, уважения культуры, истории, моральных ценностей, традиций Российского государства и общества.

Для сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации изучение вопросов правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства имеет также немаловажное значение. В соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности.

Это требует знания сотрудниками органов внутренних дел (полиции) правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в объеме, необходимом для выполнения возложенных задач. При этом речь идет не только о правах, свободах и обязанностях иностранных граждан и лиц без гражданства, но и об условиях их реализации, пределах и ограничениях, основанных на законодательстве Российской Федерации. Необходимым является и знание таких вопросов, как виды иностранных граждан, сроки и условия пребывания иностранных граждан в Российской Федерации, документы, удостоверяющие личность, и правовые основания нахождения на территории Российской Федерации. Немаловажным является наличие представлений о гарантиях прав и свобод, предоставляемых Российской Федерацией иностранным гражданам и лицам без гражданства. Особенно это касается иностранных граждан, наделенных специальным правовым статусом, – беженцев, вынужденных переселенцев, лиц, ищущих убежище, и соотечественников, добровольно переселяющихся в Российскую Федерацию из-за рубежа.

В представленной работе с учетом целей учебного процесса была предпринята попытка систематизировать законодательство об иностранных гражданах и лицах без гражданства, отличающееся значительным объемом нормативных правовых актов и высокой динамичностью. Структура учебного пособия в целом и его разделов в частности построена таким образом, что позволяет получить не только теоретические знания по рассматриваемым вопросам, но и дает возможность использовать их в практической деятельности органов внутренних дел при проведении занятий по профессиональной служебной подготовке, проведении различных инструктажей и непосредственной работе с иностранными гражданами и лицами без гражданства.

СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Нормативные правовые акты

1. Всеобщая декларация прав человека от 10 дек. 1948 г. (принята Генеральной Ассамблеей ООН) // Рос. газ. 1995. 5 апр.
2. Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, от 13 дек. 1985 г. (Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 13 дек. 1985 г.). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
3. Декларация о территориальном убежище от 14 дек. 1967 г. (Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 14 дек. 1967 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Декларация прав ребенка от 20 нояб. 1959 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Конвенция о правах ребенка от 20 нояб. 1989 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Конвенция о статусе апатридов от 28 сент. 1954 г. (г. Нью-Йорк). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Конвенция о статусе беженцев от 28 июля 1951 г. (г. Женева) // Бюллетень международных договоров. 1993. № 9.
8. Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 13. Ст. 1489.
9. Международный пакт о гражданских и политических правах (принят Генеральной Ассамблеей ООН 16 дек. 1966 г.) // Ведомости ВС СССР. 1976. № 17. Ст. 291.
10. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят Генеральной Ассамблеей ООН 16 дек. 1966 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.
11. Договор о Евразийском экономическом союзе (г. Астана, 29 мая 2014 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. О создании Союзного государства: договор Российской Федерации и Республики Беларусь от 8 дек. 1999 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 7. Ст. 786.
13. Соглашение между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства (Москва, 26 февраля 1999 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
14. Соглашение между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства (г. Ашхабад, 23 дек. 1993 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
15. Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сент. 1993 г. (г. Москва) // Бюллетень международных договоров. 1995. № 5.

16. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февр. 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

17. О беженцах: федер. закон от 19 февр. 1993 г. № 4528-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 425.

18. О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации: федер. закон от 25 июля 1998 г. № 128-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3806.

19. О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом: федер. закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 22. Ст. 2670.

20. О гражданстве Российской Федерации: федер. закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031.

21. О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: федер. закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 30. Ст. 3285.

22. О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: федер. закон от 15 авг. 1996 г. № 114-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 34. Ст. 4029.

23. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3032.

24. О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 7 июня 2013 г. № 108-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 23. Ст. 2866.

25. О регулировании отдельных вопросов, связанных с проведением в Российской Федерации XV Международного конкурса имени П.И. Чайковского в 2015 году, и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 23 мая 2015 г. № 132-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 21. Ст. 2984.

26. Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 1 дек. 2007 г. № 310-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 49. Ст. 6071.

27. О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 26. Ст. 2820.

28. О порядке въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в связи с проведением международных спортивных соревнований: указ Президента РФ от 8 мая 2013 г. № 484 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 19. Ст. 2381.

29. Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища: указ Президента РФ от 21 июля 1997 г. № 746 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30. Ст. 3601.

30. О вопросах Федеральной миграционной службы: постановление Правительства РФ от 13 июля 2012 г. № 711 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 30. Ст. 4276.

31. О предоставлении временного убежища гражданам Украины на территории Российской Федерации в упрощенном порядке: постановление Правительства РФ от 22 июля 2014 г. № 690 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30. Ст. 4326.

32. О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 9 апр. 2001 г. № 274 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 16. Ст. 1603.

33. Об установлении на 2015 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в отдельных видах экономической деятельности на территории Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 19 дек. 2014 г. № 1420 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 1. Ст. 220.

34. Административный регламент ФМС по исполнению государственной функции по исполнению законодательства Российской Федерации по предоставлению политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства: утв. приказом ФМС России от 5 дек. 2007 г. № 451 // Рос. газ. 2008. 19 марта.

35. Административный регламент ФМС по предоставлению государственной услуги по рассмотрению ходатайств о признании беженцем на территории Российской Федерации и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации: утв. приказом ФМС России от 19 авг. 2013 г. № 352 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 9.

2. Учебная и научная литература

1. Авакьян С.А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. СПб., 2003. 643 с.

2. Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник. М.: Проспект, 2006. 560 с.

3. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Особенная: учебник. М.: ЦОКР МВД России, 2009. 552 с.

4. Алескеров К.Г. Понятие и содержание конституционно-правовой защиты соотечественников за пределами Российской Федерации // Право и жизнь. 2014. № 7. С. 29-46.
5. Быкова Е.В. Политическое убежище: правовой институт или политический инструмент? // Миграционное право. 2012. № 2. С. 34-38.
6. Ванюшин Я.Л. Комментарий к Федеральному закону от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» – специально для системы ГАРАНТ, 2014. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
7. Васильева Л.Н. Правовой аспект изучения русского языка соотечественниками за рубежом // Право и политика. 2003. № 11. С. 112-118.
8. Галиахметова К.Д. Соотечественники за рубежом как субъекты миграционных отношений: теоретико-правовой аспект // Миграционное право. 2006. № 4. С. 47-48.
9. Герасименко Ю.В. Вопросы обеспечения порядка пребывания беженцев на территории Российской Федерации // Научный вестник Омской высшей школы милиции МВД России. 2002. № 2. С. 33-35.
10. Герасименко Ю.В. О некоторых подходах к решению проблемы беженцев в Российскую Федерацию // Научный вестник Омского юридического института МВД России. 1999. № 1. С. 13-14.
11. Герасименко Ю.В., Герасименко Т.Ю. Иностранная рабочая сила в условиях глобализации: состояние правового регулирования // Научный вестник Омской академии МВД России. 2013. № 2 (49). С. 50-52.
12. Герасименко Ю.В., Залевский Л.А. Конституционно-правовой статус лиц, не являющихся гражданами России: проблемы теории и практики: монография. Омск, 2003. 192 с.
13. Головистикова А.Н. Конституционное право России: учебник / под ред. Н.А. Михалевой. М.: Эксмо, 2006. 864 с.
14. Евтушенко В.И. Правовой статус беженца в Российской Федерации: монография. Белгород, 2006. 113 с.
15. Енгибарян Р.В. Сравнительное конституционное право: учебник. М.: Юристъ, 2005.
16. Земскова Е.Ю. Юридические гарантии реализации прав и свобод иностранных граждан как один из видов специальных гарантий // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 4. С. 48-53.
17. Зинченко Н.Н. Право убежища как международно-правовой институт // Российская юстиция. 2011. № 5. С. 16-18.
18. Зливко А.П. Правовой институт политического убежища // Право: теория и практика. 2003. № 10. С. 28-31.
19. Иванов Д.В. Беженцы в современном международном праве. М.: Международные отношения, 2006. 199 с.
20. Иоффе М. О содержании понятия «российский соотечественник за рубежом» и его правовом статусе // Современное право. 2008. № 1. С. 44-46.

21. Итоги деятельности ФМС России в 2013 году: сб. материалов расширенного заседания коллегии Федеральной миграционной службы / под общ. ред. К.О. Ромодановского. М.: ФМС России, 2014.
22. Ковалева О.Н. К вопросу об определении понятия «соотечественник» // Юридическая мысль. 2008. № 6. С. 44-46.
23. Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1899. Т. 1. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
24. Лебедев М.А. Процедуры приема беженцев и лиц в поисках убежища: потребность в стандартах // Московский журнал международного права. 1997. № 4. С. 87-94.
25. Мамонов В.В. Защита прав соотечественников – конституционный принцип государственной политики России // Правоведение. 1998. № 1. С. 125-126.
26. Марышева Н.И., Хлестова И.О. Конституционный принцип национального режима иностранных граждан // Журнал российского права. 2013. № 8. С. 5-12.
27. Международное право: учебник / отв. ред. Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунов. М., 2007. 720 с.
28. Международное право: учебник / под ред. К.К. Гасанова, Д.Д. Шалягина. М., 2010. 479 с.
29. Обеспечение прав человека в деятельности органов внутренних дел: учебник / под общ. ред. Ю.В. Анохина, В.Я. Кикотя. М.: ЦОКР МВД России, 2010. 712 с.
30. Сабаева А.В. Особенности правового статуса лиц, получивших убежище в Российской Федерации // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2014. № 2. С. 15-19.
31. Самигуллин В.К. Конституционное право России: курс лекций. Уфа: РИО БашГУ, 2004. 490 с.
32. Султанов У.З., Хайнуров З.М. Особенности правового статуса и ответственности иностранных граждан за нарушение правил пребывания в Российской Федерации // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2013. № 3. С. 93-96.
33. Ушкин Г.Н. Иностранцы граждане как субъекты трудовых отношений // Российская юстиция. 2014. № 3. С. 22-24.
34. Червонюк В.И. Конституционное право России: учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2003. 432 с.
35. Черниченко С.В. К вопросу о понятии «соотечественник, проживающий за рубежом» // Вестник дипломатической академии МИД России. Международное право. 2010. С. 94-105.
36. Чиркин В.Е. Конституционное право России: учебник. М.: Юристъ, 2003. 447 с.

Учебное издание

Ванюшин Ян Леонидович

**ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Учебное пособие

Издание второе, дополненное

Корректура и редактирование *Е.В. Карнаухова*
Верстка и техническое редактирование *Е.К. Булатова*
Тиражирование *Г.А. Щукина*

Подписано в печать 27.07.2015. Формат 60x84/16.
Усл. п. л. 6,0. Уч.-изд. л. 6,5. Заказ № 97.
Тираж 100 экз. Цена свободная.

Редакционно-издательское отделение
Тюменского института повышения
квалификации сотрудников МВД России
625049, г. Тюмень, ул. Амурская, 75.

ISBN 978-5-93160-235-6



9 785931 602356