Министерство внутренних дел Российской Федерации

Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Орловский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В. В. Лукьянова»

Н. Д. Кочеткова

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МИГРАЦИИ И МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

Учебное пособие

Орёл
ОрЮИ МВД России имени В. В. Лукьянова
2017

УДК 325:34
ББК 66
К75

Рецензенты:
О. В. Катаева, начальник кафедры управления
и административной деятельности органов внутренних дел
Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина,
кандидат юридических наук, доцент;
С. И. Иванова, начальник кафедры административной деятельности ОВД
Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России,
кандидат юридических наук, доцент

Кочеткова Н. Д.

К75 **Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов :** учебное пособие / Н. Д. Кочеткова. – Орёл : Орловский юридический институт МВД России имени В. В. Лукьянова, 2017. – 185 с.

Учебное пособие, подготовленное кандидатом юридических наук Н. Д. Кочетковой, посвящено исследованию вопросов, связанных с миграционными процессами в Российской Федерации и в некоторых зарубежных странах.

Предлагаемая работа является результатом проведенного анализа норм административного законодательства Российской Федерации и литературных источников.

Настоящее учебное пособие ориентировано на обучающихся в образовательных организациях МВД России по специальности 40.05.02 Правоохранительная деятельность и по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция для подготовки к аудиторным занятиям и научно-исследовательской работе, а также на преподавателей и адъюнктов, интересующихся миграционными проблемами.

Пособие подготовлено в авторской редакции.

УДК 325:34
ББК 66

© ОрЮИ МВД России имени В. В. Лукьянова, 2017

Оглавление

Введение……. 4

Тема 1. Миграция как объект познания и управления: сущность, виды..... 6

Тема 2. Миграционные процессы в Российской Федерации …….. 15

Тема 3. Миграционная система России: генезис, сущность, структура, концептуальные организационно-правовые основы …….… 21

Тема 4. Организация и осуществление управления миграционной системой России ……..... 26

Тема 5. Государственная миграционная политика Российской Федерации …..… 50

Тема 6. Нормы международного и национального права в сфере миграции 75

Тема 7. Правовое регулирование внешней трудовой миграции в Российской Федерации …..... 80

Тема 8. Правовое регулирование иммиграции в Российскую Федерацию ……..... 93

Тема 9. Правовое регулирование вопросов гражданства Российской Федерации..... 97

Тема 10. Правовое регулирование правоотношений с соотечественниками ……..... 101

Тема 11. Правовое регулирование процесса вынужденной миграции в России …..... 106

Тема 12. Правовое регулирование миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации .....…..... 122

Тема 13. Правовые основы реадмиссии …..... 129

Тема 14. Информатизация миграционной системы России: источники миграционных сведений, автоматизированные системы …… 136

Тема 15. Зарубежный опыт регулирования миграционных процессов и его приемлемость для совершенствования миграционной политики России…. 144

Тема 16. Юридическая ответственность в сфере миграции …..... 166

Заключение……... 185

Введение

Каждый из нас когда-либо принимал участие в процессах миграции, даже не задумываясь об этом. В рабочие дни мы ходим работать и учиться, на выходные многие едут за город, проводят свой отпуск в деревне или отправляются путешествовать в совершенно другие края. Все эти явления заключены в одном понятии – миграции. Но, конечно, в более частых случаях под миграциями понимают более масштабный процесс – процесс переезда, смены постоянного места жительства.

Весь временной путь, пройденный человечеством с древнейших времен и до наших дней, непременно сопровождался территориальными перемещениями, переселениями людских масс в поисках лучших условий для существования. И особенно важное значение такие переселения приобретают в современном мире – мире, где с огромной скоростью проходит процесс глобализации, идет тенденция к разрушению межэтнических, межнациональных, языковых барьеров.

Миграция – один из факторов, влияющих на формирование рисунка расселения и структуры населения, трудового потенциала территории, изменении состава населения. Правильная продуманная миграционная политика государства способствует социально-экономическому развитию страны. Все это подтверждает необходимость всестороннего изучения данного процесса не только в теоретическом, но и практическом плане. В этом и заключается актуальность изучения дисциплины «Государственно-правовые основы миграции и миграционной политики».

Со времен своего появления люди находились и находятся в постоянном пространственном движении в поисках более комфортных мест проживания и деятельности, то есть истоки миграции населения уходят в далекую древность. К XX в., когда на планете Земля как географическом объекте не осталось белых пятен, глобальный процесс расселения в основном завершился. Тем не менее люди по-прежнему перемещаются, при этом некоторые события (прежде всего мировые войны) резко интенсифицируют это движение (так, к концу Второй мировой войны число беженцев и перемещенных лиц превысило 21 миллион человек), но некоторые виды миграционных процессов в последние десятилетия являются довольно устойчивыми, и имеют свою специфику в различных регионах мира и странах. Нужно также иметь в виду, что в последние десятилетия масштабы внешней миграции увеличиваются, и это связано, прежде всего, с тенденцией глобализации современного мира, возрастающей открытости межгосударственных границ, совершенствованием транспортных средств, усилением роли международной экономической кооперации и другими факторами. И в настоящее время во всем мире насчитывается порядка 200 миллионов международных мигрантов. Достаточно активные миграционные процессы происходят на территории самих государств (внутренняя миграция). Однако наиболее злободневные проблемы касаются внешней миграции, в рамках которой мигранты пересекают государственные границы. В этой связи в данном учебном пособии внимание акцентировано именно на внешней миграции. По данным ООН подсчитали ведущее место по интенсивности и объему миграции занимают США, на территории которых находятся одновременно почти 45 миллиона мигрантов. Россия занимает второе место – на территории нашей страны находится порядка 11 миллионов мигрантов. Затем следуют Германия (10 миллионов), Саудовская Аравия (9 миллионов), Великобритания (8 миллионов), Франция и Канада (по 7 миллионов), Австралия и Испания (по 6 миллионов мигрантов). Россия уже более двух десятилетий является одним из мировых центров приема иностранных мигрантов. Наиболее массовый и динамичный миграционный поток – трудовая миграция, масштабы которой ежегодно оцениваются в несколько миллионов человек. Основная масса мигрантов прибывает в Россию из ряда бывших союзных республик; помимо трудовой миграции,

имеют место и другие виды внешней миграции. За последние два десятилетия миграционный прирост в значительной степени компенсировал более половины естественной убыли населения в России и нехватку трудовых ресурсов.

Многогранность и интенсивность процессов как внешней, так и внутренней миграции ставит множество задач экономического, социального, правового характеров, для решения которых требуются новые подходы. С ростом численности мигрантов необходимы значительные изменения структуры бюджета в социальной сфере, медицинском обслуживании, налоговой базы и т. д. Значительные изменения требуются в перераспределении трудовых резервов из числа мигрантов в различных секторах экономики. Такое положение диктует необходимость дополнительных комплексных исследований миграции как сложного социального явления.

Тема 1. Миграция как объект познания и управления: сущность, виды

Современные подходы к определению понятия миграции как процесса территориального перемещения населения. Виды миграции

Миграция населения (лат. *migratio* – переселение) – перемещение людей, связанное, как правило, со сменой места жительства.

Люди, совершающие миграцию, называются ***мигрантами***. Различаются внешние миграции (межконтинентальные, межгосударственные) и внутренние (внутри страны – между регионами, городами, сельской местностью и т. д.).

Лица, переселившиеся за пределы страны – ***эмигранты***, переселившиеся в данную страну – ***иммигранты***. Разница между численностью первых и вторых – ***миграционное сальдо,*** непосредственно влияющее на численность населения страны.

Миграция обеспечивает соединение территориально распределенных (по континентам, странам, регионам внутри стран) природных ресурсов и средств производства с рабочей силой, содействует удовлетворению потребностей населения в получении работы, жилья, средств к существованию, социально-профессиональной мобильности, изменении социального статуса, других характеристик жизненного положения населения и т. д.

Согласно отчету Международной организации по миграции (далее – МОМ), число международных мигрантов в 2016 году составило 376,4 млн человек или 4,8 % населения мира[1]. Если рост этого показателя продолжится с прежней скоростью, то к 2050 году он достигнет значения 4246 млн.

В понятие «миграция населения» различные исследователи вкладывают самый разнообразный смысл. Количество определений «миграции населения» столько же, сколько и авторов этих определений. Российский ученый В. А. Ионцев насчитал только в отечественных публикациях около 36 различных определений. Основываясь на анализе зарубежной и отечественной литературы В. А. Ионцев, также разработал наиболее полную классификацию направлений в теоретическом осмыслении миграции населения. Она включает 17 различных подходов к изучению миграции населения, которые объединили по его оценке 45 научных направлений.

Рассматривая миграции лишь как территориальные перемещения населения, следует заметить, что они весьма различны и по расстоянию между местом выхода и местом вселения, и по статусу тех объектов, между которыми происходят перемещения мигрантов, и по срокам, на которые перемещаются люди, и по целям, которые они при этом преследуют. Перемещения могут происходить как внутри населенного пункта, так и между населенными пунктами различного социально-экономического статуса, внутри и между территориями различного таксономического значения. При этом перемещения могут совершаться добровольно, принудительно и вынужденно. В их основе могут лежать экономические, экологические, социальные, политические, религиозные и иные факторы. Миграции могут отличаться не только в зависимости от обусловливающих их факторов и методов перемещения, но и от их направлений, целей и т. д. Всем этим и обусловливается многообразие определений миграции населения.

Можно выделить, по крайней мере, три возможных подхода к включению в миграцию различных видов территориального движения населения. Прежде всего, под миграцией понимается все многообразие пространственного движения населения, независимо от его характера и целей. Сюда относят переезды из одних населенных пунктов в другие, ежедневные поездки на работу или учебу за пределы населенных мест, прибытие в тот или иной район на временные, в том числе и сезонные, работы, поездки в

[1] URL: www.iom.int.

командировки, отпуск и другие перемещения. Большинство исследователей исключают из миграции те пространственные перемещения, которые совершаются в пределах одного и того же населенного пункта. Однако единства взглядов в этом отношении нет. Например, Ю. Н. Козырев относит к миграции все перемещения, которые совершаются внутри населенных пунктов, даже если они связаны с посещением торговых предприятий[1].

Далее, в миграцию включают такие пространственные перемещения, совершающиеся между населенными пунктами, которые ведут к постоянной или временной смене места жительства, а также представляют регулярное двустороннее движение между местом жительства и сферой труда или учебы. Не учитываются возвратные эпизодически совершающиеся деловые и рекреационные поездки из одних населенных мест в другие.

Наконец, к миграции относят такой процесс пространственного движения населения, который в конечном счете ведет к его территориальному перераспределению. В этом случае отнесение пространственного перемещения к миграции определяется фактическим переселением из одной местности в другую и в ряде стран формальной регистрацией в новом месте жительства. При этом здесь происходит соединение места жительства со сферой приложения труда, учебы или иной деятельности в одном населенном пункте.

В зависимости от одного из трех подходов или их комбинации можно к миграции отнести любой набор видов территориального перемещения населения. Не случайно в литературе можно встретить самые противоположные точки зрения. Так, И. С. Матлин к миграциям относит перемену мест жительства и маятниковую миграцию[2], в то время как В. В. Покшишевский считает, что маятниковую миграцию нужно исключить, так как она является лишь особой формой расселения.

Большинство исследователей исходят, однако, из второго подхода, в соответствии с которым они к миграции относят три вида территориального перемещения населения. Но если исходить из первого подхода к определению миграции, то можно выделить не три, а четыре основных вида пространственного движения населения. К ним относятся ***эпизодическая, маятниковая, сезонная и постоянная миграции***. Конечно, наиболее спорно включать в территориальное перемещение населения такой ее вид, как эпизодические поездки.

Помимо трех основных видов, правомерно, особенно для современных условий, рассматривать в качестве как самостоятельного вида эпизодические миграции, а в них - рекреационные поездки, которые вполне соответствуют понятию «территориальное перемещение населения». Конечно, не следует забывать, что все четыре вида миграции специфичны по своему характеру, а участвующее в них население преследует совершенно различные цели.

Эпизодические миграции представляют собой деловые, рекреационные и иные поездки, совершающиеся не только не регулярно по времени, но и необязательно по одним и тем же направлениям. Если же в деловых поездках участвуют трудоспособные контингенты, то в рекреационных и остальная часть населения. Состав участников эпизодической миграции весьма разнообразен. По своим масштабам этот вид миграции, видимо, превосходит все остальные. К сожалению, изучается он весьма слабо. Исключение составляли, пожалуй, лишь туристские поездки, объем которых в последние годы постоянно возрастал. Ныне многократно возросли масштабы поездок российских граждан на отдых и с туристическими целями за пределы страны, но увеличило ли это их общий объем, включая и внутренние перемещения, трудно сказать. Иное дело поездки

[1] Демографические тетради. Киев, 1973. Вып. 8. С. 76.
[2] Матлин И. С. Моделирование размещения населения. М., 1975.

«челноков», которые с определенной мерой условности можно отнести к эпизодическим миграциям. К ним, наверное, относятся и паломничество и некоторые другие перемещения.

Маятниковые миграции представляют ежедневные или еженедельные поездки населения от мест жительства до мест работы (и обратно), расположенных в разных населенных пунктах. В маятниковых миграциях участвует во многих странах значительная часть городского и сельского населения. В наиболее существенных масштабах она совершается в тех агломерациях, центрами которых являются крупные и крупнейшие города. В последние 10-20 лет значение маятниковых миграций в территориальных перемещениях населения существенно возросло. В ряде стран масштабы ежедневных маятниковых миграций близки к объемам ежегодных безвозвратных переселений и даже превышают их.

Маятниковые мигранты увеличивают количественно и изменяют качественно трудовые ресурсы поселений – центров притяжения, где число рабочих мест превышает собственные ресурсы труда или не соответствует профессионально-квалификационной структуре населения. С другой стороны, маятниковая миграция создает условия для удовлетворения разнообразных потребностей в труде жителей, как правило, небольших поселений, в которых качественно, а иногда и количественно ограничен выбор рабочих мест.

Сезонные миграции – это перемещения, главным образом, трудоспособного населения к местам временной работы и жительства на срок, обычно в несколько месяцев, с сохранением возможности возвращения в места постоянного жительства. Сезонные миграции не только повышают реальный жизненный стандарт, но и удовлетворяют потребности производства, испытывающего дефицит рабочей силы. Подобные миграции возникают вследствие того, что в экономике ряда районов доминирующее положение принадлежит отраслям, в которых потребность в рабочей силе неравномерна во времени. В результате в сезоны наибольшего объема работ эти отрасли испытывают превышающую обычные размеры потребность в рабочей силе. Поскольку она не может быть удовлетворена за счет местных ресурсов труда, то дополнительная рабочая сила привлекается из других районов.

К отраслям с сезонным характером производства относится, прежде всего, сельское хозяйство. В этой отрасли в сезоны посевных и уборочных работ потребность в рабочей силе намного больше, чем в остальное, особенно зимнее время. К сезонным относятся отрасли по переработке сельскохозяйственного сырья. Интеграция этой отрасли промышленности с сельским хозяйством заметно сокращает потребность в сезонной миграции. Отраслями с сезонным характером, или стадиями, производства являются также лесозаготовительная (сплавные работы), рыбодобывающая (прибрежный лов) и ряд других. Вместе с тем сезонный характер производства совсем не обязательно сопровождается сезонным характером труда. Агропромышленная интеграция, межотраслевое кооперирование в использовании рабочей силы, применение новых технологий и методов производства (например, океанического рыболовства) по существу сводит на нет потребность в сезонной миграции.

Безвозвратный вид (или переселение) может быть назван миграцией в строгом значении этого слова, соответствующий ему в этимологическом отношении. Этим объясняется тот факт, что ряд исследователей безвозвратную миграцию называют полной, полноценной, т. е. совершающейся насовсем. Безвозвратная миграция одновременно отвечает двум условиям: во-первых, население перемещается из одних населенных пунктов в другие, и, во-вторых, перемещения сопровождаются сменой постоянного места жительства. Первое условие исключает из миграции всевозможные перемещения

населения внутри населенных пунктов, а второе – возвратные или краткосрочные поездки в другие населенные места.

Виды миграции различаются не только по формальным признакам, но и по существу. Так, безвозвратная миграция в отличие от других является важнейшим источником формирования постоянного состава населения в заселяемых местностях. Один вид миграции может превращаться в другой или выступать его исходным пунктом. В частности, эпизодическая, маятниковая и сезонная миграции порой бывают предшественниками безвозвратной миграции, так как они создают условия (в первую очередь, информационные) для выбора возможного постоянного места жительства.

К третьей группе относятся определения, не разделяющие такие разные понятия, как перемещение и мобильность. Определение сущности миграции населения должно исходить из двух толкований, одно из которых рассматривает миграцию как форму географической мобильности. Чуть позже Л. Л. Шамилева повторила это определение, назвав миграцию формой мобильности населения[1].

Переселения в свою очередь – это территориальная подвижность населения, т. е. совокупные характеристики межпоселенных передвижений любого вида.

Аналогичную позицию занимает О. В. Лармин, который рассматривает миграцию как часть миграционной подвижности[2].

Т. И. Заславской было высказано соображение о том, что мобильность и миграция это разные понятия. В опубликованной статье сказано, что наиболее предпочтительным является последнее определение. При таком подходе четко разграничивается, с одной стороны, психологическая готовность к перемещению, а с другой – фактическое перемещение населения[3]. Определение же миграции как территориальной мобильности представляется неточным, и не только по терминологическим соображениям, но и по существу. Под миграцией населения следует понимать территориальное перемещение, а под мобильностью (подвижностью) – способность к миграции, т. е. потенциальную миграционную активность. Подчеркнем еще раз, миграция населения – это не мобильность, а фактическое перемещение. Мобильность, в свою очередь, – это не перемещение, а готовность к нему.

Выяснив суть территориального перемещения можно дать определение миграции населения. Миграция, как уже отмечалось, в переводе с латинского означает перемещение, переселение. Применительно к человечеству термин «миграция» обычно употребляется в сочетании с населением.

В связи с тем, что перемещение и переселение – отнюдь не синонимы, именно поэтому имеется возможность разными терминами именовать миграцию в узком и широком смысле слова. В узком смысле миграция представляет собой законченный вид территориального перемещения, завершающийся сменой постоянного места жительства, т. е. в буквальном смысле слова означает переселение. Термин переселение, широко используемый в литературе XIX века, очень точно отражает суть такого явления, как миграция.

Перемещение территориальное – более широкое толкование миграции. Многие исследователи к миграциям в широком смысле относят, как уже говорилось, наряду с безвозвратной также другие виды миграции населения. Словом, территориальное перемещение, совершающееся между разными населенными пунктами одной или нескольких административно-территориальных единиц, независимо от продолжительности,

---

[1] Шамилева Л. Л. Моделирование миграций населения в районе: автореф. дис. … канд. экон. наук. М., 1975.

[2] Лармин О. В. Методологические проблемы изучения народонаселения. М., 1994.

[3] Заславская Т. И., Рыбаковский Л. Л. Процессы миграции и их регулирование в социалистическом обществе // СОЦИУС. 1998. № 1.

регулярности и целевой направленности представляет собой миграцию в широком значении этого слова.

Сущность и функции миграции населения

Миграция населения – общественное явление. Население представляет собой не только совокупность людей, но и специфическую систему общественных связей и отношений, выступая тем самым в качестве подсистемы «общество»[1]. Миграция населения – столь же древнее явление, как и человек. До появления человека территориально перемещались его человекообразные предшественники. Но эти перемещения предполагали поиск данных природой предметов потребления, а не условий труда для их производства. В этом принципиальная разница между миграциями любых популяций животного мира и миграцией населения.

Миграция как пространственное движение населения свойственна всем человеческим обществам. Однако интенсивность, направленность и состав миграционных потоков, ее социальные, экономические и демографические последствия существенно различаются не только в разные исторические эпохи, но и в странах с разным уровнем экономического развития, различными природно-географическими условиями и структурами населения.

Миграция населения воздействует на общественное развитие посредством осуществления своих функций. Функции – это те конкретные роли, которые играют миграции населения в жизнедеятельности общества. Естественно, что функции миграции выражают ее сущность, свойства этого явления.

Функции миграции населения не однозначны. Одни из них независимы от типа социально-экономической системы и особенностей отдельных обществ, характер других – определяется социально-экономическими условиями конкретных стран. Первые – общие функции миграции, вторые – специфические функции той или иной цивилизации или, если угодно, общественно-экономической формации.

Т. И. Заславская при анализе миграции населения среди ее наиболее общих функций выделяет ***ускорительную, селективную и перераспределительную***. В работах конца XX века суть первой из них она сводила к обеспечению того или иного уровня ***пространственной подвижности населения***. Территориальные перемещения способствуют изменению социально-психологических характеристик людей, расширению их кругозора, накоплению знаний о различных областях жизни, обмену трудовыми навыками и производственным опытом, развитию личности, ее материальных, социальных и духовных потребностей, интеграции национальных культур. Более подвижное население, как правило, является и социально более активным. Таким образом, миграция в любом случае ведет к развитию населения. «Без создания подвижности населения, не может быть и его развития»[2].

Другой функцией миграции является ***перераспределение населения***, связанное с размещением производительных сил, распределением производственных мощностей и инвестиций между отдельными территориями страны, в том числе между природными зонами, районами, разными типами сельских и городских поселений. Особенность перераспределительной функции обусловлена ее межтерриториальным характером, поскольку для переселений необходимо взаимодействие населения по крайней мере двух регионов.

Выполняя перераспределительную функцию, миграция не только увеличивает численность населения отдельных территорий, но и опосредованно влияет на динамику демографических процессов, ибо мигранты участвуют в воспроизводстве населения.

---

[1] Рыбаковский Л. Л. Методологические вопросы прогнозирования населения. М., 2008.

[2] Алешковский И. А. Внутренняя миграция в современной России: тенденции, детерминанты, политика. М.: ТЕИС, 2007. С. 96.

Поэтому значение миграции в изменении численности населения той или иной местности всегда больше, чем доля мигрантов в составе населения этой местности. Роль миграции в воспроизводстве населения наиболее значительна в районах с относительно низкой интенсивностью естественного движения.

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

Общие функции миграции обладают известной самостоятельностью и вместе с тем тесно взаимосвязаны. Территориальное перераспределение населения и изменение его качественного состава осуществляются только при соответствующей подвижности. Количественное перераспределение населения может либо сочетаться, либо не сочетаться с изменением его качественного состава в районах оттока или притока мигрантов. Точно так же интенсивная качественная селекция населения может иметь место даже тогда, когда количественный результат перераспределения незначителен[1].

С формальной, внешней стороны общие функции миграции для всех цивилизаций, всех формаций сходны. Всюду миграционным процессам свойственны перераспределительная и селективная функции. Они также способствуют развитию населения. Однако сущность миграции не только в этих функциях. Переселениям присущи по крайней мере еще две функции: ***экономическая и социальная***, функции, способствующие изменению условий жизнедеятельности населения.

Независимо от того, с помощью какого социально-экономического механизма происходит территориальное распределение вещественных факторов производства, ***экономическая*** функция миграции населения в самом общем виде сводится к соединению со средствами производства рабочей силы и ее носителя – трудоспособного населения. Осуществление в полной мере этой задачи на основе реализации общих функций миграции: ***ускорительной, перераспределительной и селективной*** – должно приводить к обеспечению количественного и качественного соответствия между вещественными и личностными факторами производства. Какой механизм – планово-распределительный или рыночный (перелив капитала и труда) более эффективен покажет время.

Социальная функция миграции населения всецело определяется уровнем экономического развития страны и проводимой ею политики. В этих рамках мигранты решают свои жизненные задачи: путем переселения стремятся улучшить свою жизнь. Миграция вследствие реализации ее социальной функции, представляет собой итерационный процесс повышения жизненного уровня мигрирующего населения. Этот вывод основан на результатах социологических обследований, проводившихся во многих районах страны и показывающий, что основная часть мигрантов на новых местах обеспечивает себе более высокий уровень жизни, чем в местах выхода. Это и понятно, иначе миграция была бы бессмысленной для тех, кто хочет улучшить свое благосостояние. Правда относится это лишь к добровольным миграциям. Принудительные и вынужденные миграции подчиняются другим законам.

Объективные факторы миграции населения

Внешняя миграция – это реализация права каждого гражданина страны свободно выезжать за ее пределы и беспрепятственно возвращаться. При этом внешняя миграция в данном случае включает в себя следующие ее виды: эмиграцию и иммиграцию.

---

[1] Алешковский И. А. Указ. соч. С. 105.

Эмиграция (от лат. emigro – «выселяюсь») – это выезд гражданина одной страны в другое государство на временное или постоянное проживание по ***экономическим, политическим, личным*** и иным обстоятельствам.

При этом такое переселение должно быть добровольным. В связи с этим эмиграцию следует отличать от принудительного переселения (выселения) гражданина из страны, которая называется депортацией. В отличие от просто миграции внутри района или между районами страны эмиграция связана с выездом из страны, т. е. подразумевает пересечение границы. Эмиграция отличается от кратковременных поездок с личными и деловыми целями или туристских путешествий тем, что обязательно связана со сменой постоянного места жительства. Эмиграция совсем не обязательно подразумевает натурализацию, приобретение (смену) гражданства или подданства. Россия, в частности, разрешает своим гражданам иметь второе гражданство.

Второй вид внешней миграции – ***иммиграция*** (от лат. immigro – «вселяюсь»), которая представляет собой въезд гражданина одной страны в другое государство на временное или постоянное проживание по ***экономическим, политическим, личным*** и иным обстоятельствам. Однако такой въезд не всегда бывает абсолютно свободным. В большинстве стран установлены специальные иммиграционные ограничения и квоты (так называемые иммиграционные законы).

Рассматривая это явление на российском примере, можно найти массу случаев того, когда россияне активно покидают свою страну. Это и так называемая брачная миграция, когда граждане РФ выезжают за пределы страны с целью заключения брачного союза и последующего проживания по месту жительства партнера, и просто неизменное желание русских людей улучшить свою жизнь кардинальным путем. Необходимо также назвать сезонную миграцию туристов и сельскохозяйственных рабочих, миграцию из сельской местности в города, происходящую в развивающихся странах в процессе индустриализации (так называемая урбанизация); миграцию из городов в сельскую местность, более распространенную в развитых странах (рурализация). Кочевничество и паломничество тоже являются видами религиозной миграции.

В целом причины, которые заставляют людей уезжать с мест проживания, можно объединить в несколько групп: ***экономические, социальные, политические, военные, культурные***. Кроме того, учеными выделены: общественно-организованная и неорганизованная миграция (по форме); временная и долгосрочная (по сроку); маятниковая или челночная миграция; приграничная и транзитная миграция; вторичная миграция (жена следует за мужем и т. п.); миграция беженцев и вынужденных переселенцев (вынужденная миграция).

Однако в подавляющем числе случаев причиной внешней и внутренней миграции является трудовая неустроенность населения. О трудовой миграции следует сказать подробнее.

Трудовая миграция (или миграция рабочей силы, трудовых ресурсов) – это перемещение трудоспособного населения из одного населенного пункта в другой с целью поиска работы на условиях найма. Субъекты такой миграции – трудовые мигранты или работники-мигранты. Она бывает внутригосударственная (местная трудовая миграция) и межгосударственная (международная трудовая миграция (эмиграция и иммиграция)). Международную трудовую миграцию можно определить как временные межстрановые перемещения экономически активного населения с целью приложения своего труда и вступления в отношения работник – работодатель в другой стране. Миграция трудовых ресурсов в зависимости от срока перемещения делится на временную, временно-постоянную, сезонную и безвозвратную (связанную с переменой места жительства)[1].

[1] Фирсов И. В. Международная трудовая миграция и ее влияние на обеспечение экономической безопасности Российской Федерации // Миграционное право. 2012. № 1.

Современные тенденции международной миграции:

- ✓ **рост нелегальной миграции** (ярко выраженный трудовой характер; государству тоже выгодно: налоги платят, а соц. пособия и льгот не получают);
- ✓ **рост вынужденной миграции** (больше всего из Африки; из-за увеличения вооруженных конфликтов в мире, обострения межнациональных отношений; 80 % беженцев бегут в развивающиеся страны; женщины и дети создают дополнительную экономическую нагрузку на принимающие страны, которая требует денежных затрат)
- ✓ **увеличение демографической значимости международной миграции** (в России международная миграция играет ведущую роль в демографическом развитии страны; в развитых странах та же самая тенденция);
- ✓ **глобализация мировых миграционных потоков** (почти все страны вовлечены; определились страны с преобладанием иммиграции и страны с преобладанием эмиграции);
- ✓ **качественные изменения в потоке миграции** (увеличение доли лиц с высоким уровнем образования, многие страны имеют специальные программы, чтобы человек оставался там как можно дольше – США, Франция, Канада, Швеция);
- ✓ **двойственный характер миграционной политики** (ужесточение и регламентация миграционной политики против интеграции; в то же время определяющая составляющая миграционной политики – иммиграция).

Большое количество мигрантов принимают страны-экспортеры нефти на Ближнем Востоке, в которых 70 % рабочей силы составляют иностранцы. Также высокий показатель миграционного сальдо у стран Латинской Америки (Аргентина, Бразилия, Венесуэла), Юго-Восточной Азии (Сингапур, Гонконг, Япония), Африки (ЮАР), а также Израиль имеет хороший миграционный поток из России.

Поставщиками рабочей силы на мировом рынке в настоящее время являются Индия, Пакистан, Вьетнам, Алжир, Мексика, Ирландия, Турция, СНГ.

Современные научные подходы к изучению миграции:

- ➢ **Демографический подход**

Изучает миграцию с точки зрения воспроизводства и сохранения человеческих популяций, их численности, половозрастной структуры. Процессы, происходящие в этой области, тесно связаны с демографической безопасностью страны.

- ➢ **Экономический подход**

Наиболее универсальный подход. Рассматривает миграцию как один из важнейших регуляторов численности трудоспособного населения, который стимулирует здоровую конкуренцию на рынке рабочей силы. Большинство видов миграций обусловлены экономической необходимостью и в той или иной мере связаны с рынком труда.

- ➢ **Юридический подход**

Определяет правовой статус разных категорий мигрантов. Направлен на разработку правовых норм и законодательных актов, регулирование основных прав мигрантов.

- ➢ **Социологический подход**

Основное внимание уделяет проблемам, связанным с адаптацией мигрантов к новым условиям жизни.

- ➢ **Исторический подход**

Исследования истории миграционных движений того или иного региона с применением историко-демографических исследований, описывающих миграцию в контексте исторической эволюции демографических процессов.

- ➢ **Психологический подход**

Основной акцент падает на мотивационную природу миграции. Миграция рассматривается как способ удовлетворения ряда социальных потребностей, в том числе и потребности в самоутверждении.

- **Историко-биологический подход**

В основном разработан российскими учёными Л. Н. Гумилевым и др. Основным понятием в подходе Гумилева является пассионарность. Пассионарность как характеристика поведения – активность, проявляющаяся в стремлении индивида к цели (часто – иллюзорной). Пассионарный признак – генетический признак, передаваемый по наследству и лежащий, согласно гипотезе Л. Н. Гумилева, в основе феномена пассионарности как черты конституции человека. Пассионарии (носители этого признака) отличаются особо активным миграционным поведением, их процент в этносе во многом определяет миграционное движение всего этноса. Например, вторая половина XVI века в России – это эпоха высокой пассионарной энергии великороссов, результатом которой была невиданная экспансия на восток. Другие примеры: начало Великого переселения народов, арабские завоевания, походы викингов и т. д.

ВЫВОД: Миграция – это часть современной мировой глобализации. Существующая в огромных масштабах миграция вовлекает в свой оборот огромные массы людей, перекраивая этнографическую карту мира, ужесточая конкурентную борьбу на мировом рынке труда. Миграция – процесс, главным следствием которого является усложнение экономической и общественной жизни. И в то же время она открывает новые возможности.

Миграция населения (в первую очередь трудовая) – позитивное явление, позволяющее сбалансировать прирост населения, прежде всего числа трудоспособных лиц.

Современная миграционная ситуация в России является ни чем иным как отражением особенностей переживаемого этапа социально-экономического и политического развития страны.

Проблема миграции как явления не только социально-экономического, но и политического должна решаться при пристальном внимании со стороны государства. Для этого оно составляет и постепенно реализует свою миграционную политику.

Миграционная политика служит для обеспечения устойчивого социально-экономического и демографического развития страны, национальной безопасности РФ, удовлетворения потребностей растущей российской экономики в трудовых ресурсах, рационального размещения населения на территории страны, использования интеллектуального и трудового потенциала мигрантов для достижения благополучия и процветания России. Миграционную политику нельзя оставлять без внимания ни органам власти, ни обществу. Она является неотъемлемой частью всей государственной политики в целом, так как имеет непосредственное отношение к жизни многих граждан страны, заботиться о которых – первоочередная задача и цель любого государства.

Тема 2. Миграционные процессы в Российской Федерации

Говоря об историческом процессе миграционных процессов в России и их законодательном регулировании, следует заметить, что на каждом историческом этапе миграция населения имела специфические черты, но в целом для нее была характерна относительная устойчивость в направлениях, преемственность между ранними и последующими этапами (исторический аспект развития миграции в России разработан, в частности, Э. В. Суслиным, Т. А. Прудниковой). Миграционные потоки российское государство начало регулировать на системном уровне с XVI столетия, когда специальные органы стали контролировать проезжающих людей, и прежде всего в связи с опасностью причинения вреда государству, что явилось основной причиной введения в России «проезжих грамот», по которым иноземцы въезжали в Русскую землю, а русские подданные отправлялись за границу. С того времени без особенных жалованных грамот иностранцы не могли въезжать в Россию, тем более свободно перемещаться по ее территории.

В Московском государстве миграция обуславливалась как экономическими, так и социальными причинами (развитие торговли, присоединение к России новых земель и др.). С усилением централизации Московского государства приезд иностранцев стал все больше ограничиваться, во-первых, по политическим причинам, чтобы враждебно настроенные иноземные княжества не узнали внутреннюю обстановку в стране, во-вторых, чтобы сохранить монополию христианской религии от проникновения и распространения других религиозных учений.

Начиная с Соборного уложения 1649 г. Законодательно закрепилась практика письменного оформления выездов за рубеж. При Петре I право свободного передвижения подверглось очередным ограничениям, вылившимся впоследствии в сложную паспортную систему. Указы Петра I устанавливали обязательность «проезжих писем» и «пашпартов» для всех отъезжающих в другие губернии или за границу. Без наличия этих документов губернаторам и воеводам запрещалось пропускать проезжих через свои территории.

Введению паспортов способствовали установление подушной подати и рекрутства, увеличение числа беглых крестьян и холопов, и в целом паспорт стал средством контроля мигрантов, среди которых государство стремилось выявить «гулящих и подозрительных людей».

В первые годы правления Екатерины II имела место мощная миграционная волна из Европы – Манифестом от 4 декабря 1762 г. был разрешен въезд в Россию на поселение практически всем желающим, с указанием места поселения. 22 июля 1763 г. был издан новый Манифест, детально регламентировавший правовой статус иностранцев, желающих въехать на поселение в Россию. Позже появился институт регистрации жителей – сначала в Петербурге в1809 г., затем в Москве в1816 г. и других территориях, когда в городах начали действовать адресные конторы. Каждый приехавший в столицу был обязан пройти регистрацию в адресной конторе и получить там «вид на жительство» или «адресный билет». По окончании срока действия «адресного билета» или перемене работы либо места жительства иногородцы должны были оформлять новую регистрацию. Такого рода нормы были объединены в Устав о паспортах при создании Свода законов Российской империи 1825 г. Такой порядок без существенных изменений оставался вплоть до начала 1870-х гг.

В миграционном движении пореформенной России более четко выделяются отдельные виды миграции. Так, законодательные меры контроля над передвижением населения применялись по двум направлениям: когда житель страны был вынужден временно отлучиться со своего постоянного места жительства или когда он покидал

прежнее место жительства и уезжал на другое постоянное место. При этом ужесточался контроль над перемещением крестьян, что определялось экономическими соображениями, поскольку в дореволюционном законодательстве переселение крестьян из одной многоземельной губернии в другую запрещалось, кроме исключительных случаев, которые были определены юридически.

Право на миграцию было неравномерно распределено среди различных групп населения; нормативная правовая база закрепляла данные различия, а также закрепляла право на миграцию отдельных групп населения в зависимости от сословия, имущественного положения, национальности или рода занятий. Уставом о паспортах регулировались незаконные отлучки в сфере паспортного режима. Этот документ установил обязательность паспортов для всех лиц, запретил отлучаться без паспорта с постоянного места жительства и вводил условия регистрации отдельно для каждого сословия. Паспортная система, диктовавшаяся экономическими и полицейскими надобностями, касалась прежде всего податного сословия. Исполнение контроля над перемещениями согласно Уставу отводилось органам полиции по надзору за исполнением паспортных правил. Но поскольку данная система в то время не обладала достаточным опытом функционирования, часть контрольных функций отводилась местным жителям, которые обязаны были задерживать «бродяг».

Паспорт содержал следующие сведения о своем владельце: приметы предъявителя, возраст, семейное положение, срок действия, а также предупреждение о наказании в случае неявки в орган полиции в срок. К концу XIX в. законодательством был определен статус подданных и лиц, приезжающих из-за границы. В случае выезда с места постоянного проживания без надлежащих документов такое лицо по прибытии рассматривалось местной полицией либо как бродяга, либо как беглый. Строгому контролю подвергался срок действия паспорта: лица, задержанные с просроченным документом, наказывались наравне с беспаспортными. Одновременно государство стимулировало переселение поданных в малообжитые земли – переселенцам передавались казенные земли в постоянное пользование, предоставлялись, помимо налоговых, льготы по исполнению воинской обязанности, отпуску леса, выдаче денежных пособий «на прокормление» в пути, по упрощению всех механизмов переселения.

Нарастание революционного кризиса в России в начале XX в. вынудило власть полностью отказаться от традиционной политики ограничения и перейти к политике свободы переселения. Право на него получали все желающие независимо от их имущественного положения. Новый курс переселенческой политики был окончательно оформлен Законом от 6 июня 1904 г. «О добровольном переселении сельских обывателей и мещан-земледельцев». С принятием этого акта завершился целый период в истории русской переселенческой политики ограничительного характера, а новый этап начал строиться на «принципиальном признании крестьянского переселения могущественным орудием аграрной политики».

Революция 1905–1907 гг. стала предпосылкой для определенной активизации миграционных процессов. Интенсивность этих процессов резко возросла во время русских революций в 1917 г., а затем в период Гражданской войны. В первые годы советской власти (с 1918 г.) функционировала Центральная коллегия о пленных и беженцах. Она занималась проблемами гражданства и статуса россиян, находившихся за границей, иностранцев, оказавшихся в ходе Первой мировой войны на территории нашей страны. При этом следует заметить, что после окончания Гражданской войны и укрепления советской власти во все последующие годы (за исключением Великой Отечественной войны) в СССР явно преобладала внутренняя миграция, а внешняя миграция (трудовая миграция, эмиграция, иммиграция) оставалась на минимальном уровне, что обуславливалось формированием на политико-идеологической основе новой социали-

стической системы в противовес действующей капиталистической системе, что предполагало определенный изоляционизм СССР и соответственно накладывало на советских граждан серьезные ограничения в свободе передвижения за пределами государства, равно как и затрудняло въезд в СССР иностранных граждан.

Интенсивность внутренней миграции населения в советском государстве существенно возросла затем в 1930-е е гг., что было обусловлено начавшейся индустриализации в СССР, для чего требовались новые и новые тысячи работников для городских промышленных предприятий, соответственно усилился поток крестьян, переезжающих в городскую местность, что делалось по организованному набору, то есть целенаправленно. Великая Отечественная война вызвала колоссальные перемещения внутри страны. В порядке эвакуации на Восток перемещались большие массы гражданского населения, в том числе оборонные предприятия, чтобы на новом месте наладить снабжение фронта оружием, боеприпасами, другими необходимыми материалами (затем, по мере освобождения оккупированных территорий от немецко-фашистских захватчиков, происходила обратная миграция). Кроме того, имела место депортация ряда народов СССР – насильственное переселение в отдаленные районы страны по признакам этнического происхождения, что фактически означало мобилизацию на принудительные работы с последующим определением их проживания в спецпоселениях под надзором комендатур.

В послевоенные годы миграция в СССР характеризовалась массовой репатриацией армян в 1946–1947 гг. на территорию советской Армении из Турции и стран Ближнего Востока, возвращением группы русских эмигрантов из Франции, Бельгии, Китая; возвращением на родину в 1950-х гг. находившихся в СССР германских, японских военнопленных. Наступивший стабильно мирный этап развития СССР (1960–1970-е гг.) с точки развития миграции характерен значительным числом советских граждан, направлявшихся в рамках внутренней трудовой миграции в отдаленные районы (Север, Сибирь, Дальний Восток) для строительства и эксплуатации промышленных объектов, объектов энергетики, развития сельского хозяйства.

Государство, как и раньше, стимулировало такую миграцию, предоставляя мигрантам различные льготы – именно тогда вошло в оборот выражение «поехать за длинным рублем» (то есть за значительно более высокой зарплатой) на несколько лет с целью накопить денег на автомашину, кооперативную квартиру и вернуться обратно на свое постоянное место жительства.

Распад СССР в 1991 г. знаменовал собой самую крупную волну миграции с послевоенного времени – миллионы советских граждан, оказавшиеся волею судьбы в «чужих» бывших союзных республиках, вынуждены были возвращаться в свои республики, и такая миграция трансформировалась из внутренней миграции во внешнюю, то есть межгосударственную, миграцию. С того времени под воздействием объективных и субъективных факторов миграционная ситуация в Российской Федерации заметно усложнилась.

Одновременно с начала 1990-х гг. начинает складываться отечественная миграционная политика, на содержание которой влияли распад СССР, образование постсоветских государств, создание СНГ, возросший миграционный обмен как с постсоветскими государствами, так и с государствами дальнего зарубежья; обострение социальных, экономических, политических, этнонациональных конфликтов внутри России и на ряде сопредельных с ней территорий и другие факторы.

Основные направления миграционной политики постсоветской России были впервые сформулированы в государственной программе «Миграция», утвержденной Правительством РФ 18 мая 1992 г. Документ был ориентирован в первую очередь на решение проблем, связанных с беженцами и вынужденными переселенцами, определял

принципы правовой защиты и обеспечения их занятости, вопросы расселения и жилищного обустройства. В приложении к программе приводился список благоприятных и относительно благоприятных для расселения территорий. Программа «Миграция» просуществовала всего два года, за это время ситуация в стране усложнилась и потребовала разработки нового документа.

Затем в июне 1992 г. создается Федеральная миграционная служба, одной из основных задач которой стало решение вопросов, связанных с вынужденной миграцией, – беженцами и вынужденными переселенцами из СНГ. Такие виды миграции, как трудовая, рекреационная, учебная, продолжали регулироваться законами СССР, с оговоркой «до принятия соответствующего закона Российской Федерации». В 1993 г. Россия присоединилась к важнейшим международным документам ООН по вопросам миграции. Вступили в силу законы, регламентирующие соответственно вопросы гражданства РФ и право россиян на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах России.

Федеральная миграционная программа, утвержденная Правительством в 1994 г., определила политику в области миграции до 2002 г. В этом и других документах основополагающим принципом миграционной политики провозглашался свободный выбор мигрантами мест проживания и видов занятости в соответствии с федеральной и региональными программами миграции. Главной целью государственной миграционной политики являлось регулирование миграционных потоков, преодоление негативных последствий стихийно развивающихся процессов миграции, создание условий для беспрепятственной реализации прав мигрантов, а также обеспечение гуманного отношения к лицам, ищущим убежища на территории РФ. За 1989–1995 гг. в общей сложности более 2,8 млн русских вернулись в Россию. Если включить в это число беженцев из стран ближнего зарубежья, население России возросло за счет миграции на 3,7 млн чел.

Помимо процесса внутренней миграции, увеличилось число лиц, покидавших пределы России. Так, в 1993 г. в Германию выехало две трети всех эмигрантов, в Израиль и США – почти одна треть. Однако значительно больше людей в Россию приезжало, и в течение десяти лет (1990–2000 гг.) Россия заняла второе место в списке стран – крупнейших миграционных реципиентов, уступив только США. Количество иммигрантов, прибывших из республик бывшего СССР, достигло своего максимума в 1994 г. Рост был обусловлен возможностями рынка труда и выталкивающими факторами в самих государствах СНГ социально-экономического и этнополитического характера. Например, некоторые страны СНГ приняли законы о гражданстве, исключавшие двойное гражданство, что активизировало репатриацию русского населения.

Во второй половине 1990-х гг. число иммигрантов из бывших союзных республик начало сокращаться. Сдерживающее влияние на приток населения в Россию оказывала, с одной стороны, череда неблагоприятных факторов в самой России, с другой – улучшение ситуации в постсоветских странах. На миграции конца 1990-х гг. отразилось ужесточение порядка приема в Россию мигрантов из стран СНГ (кроме уроженцев России остальные мигранты были лишены каких-либо преимуществ в части оформления вида на жительство и гражданства), и внешняя миграция стала сокращаться. Одновременно стала возрастать внутренняя миграция – как правило, из сельской местности в города ввиду разорения колхозов и совхозов, и из Севера, Сибири и Дальнего Востока в центральные районы ввиду спада экономики и «умирания» отдаленных городов.

С учетом того, что с 1992 г. население России стало уменьшаться, миграционный фактор (внешняя миграция) приобрел важнейшее значение для социально-экономического развития России, позволяя частично компенсировать выпадающие трудовые ресурсы. Наибольшее количество иностранных граждан прибывает из стран СНГ – Украины, Узбекистана, Таджикистана, Молдовы.

В настоящее время в связи с событиями на Украине и некоторым ужесточением российского миграционного законодательства интенсивность миграции из стран СНГ несколько сократилась, но по-прежнему внешние миграционные процессы в России характеризуются значительным количеством мигрантов, приезжающих в Россию в рамках трудовой миграции, при этом российские граждане мигрируют преимущественно в западноевропейские страны, США и Канаду в рамках эмиграции.

Нормативные правовые источники регулирования процессов миграции

Актуальность темы определяется значимостью миграции как явления для развития России. В настоящее время миграция населения представляет собой социально-экономическое, нормативное правовое явление, неоднозначное по своей сущностной, содержательной и процессуальной основе. Как процесс миграция населения изобилует множеством событий, влекущих за собой смену людьми их места жительства. Упорядочение миграционного процесса, как правило, затрагивает поток выбытия населения из одной местности и прибытия мигрантов из других местностей. Особенность миграционного процесса заключается в разнообразии его видов (иммиграционный, эмиграционный, переселенческий, реадмиссионный, внешней трудовой миграции, беженский и др.). Конечным результатом миграционного процесса является приживаемость перемещенного населения в новой местности, подтвержденная нормативно-правовыми государственными документами.

Анализ различных миграционных процессов в целом, их составных частей позволяет обнаружить общественные отношения, регулируемые нормами международного, конституционного, административного, информационного, гражданского, таможенного, трудового, муниципального, жилищного, финансового и иных отраслей права.

В настоящее время в государственно-правовом регулировании миграционной сферы устойчиво просматривается курс на противодействие негативным тенденциям. Это способствует поддержанию позитивных процессов, позволяет определить контуры, цель, основные задачи, направления и этапы совершенствования миграционной системы России.

Административно-правовое регулирование миграции населения в Российской Федерации в настоящее время приобретает особенно важное и актуальное значение. Оно в полной мере обусловлено теми угрозами национальной безопасности Российской Федерации, которые несет в себе перемещение населения из зарубежных стран, в том числе нелегальное, на территорию России.

В литературе мы встречаем следующую классификацию угроз национальной безопасности Российской Федерации в сфере международной миграции населения.

В политической сфере это формирование иностранных общин в приграничных территориях, эскалация межнациональной напряженности, а также изменение международной миграцией традиционного конфессионального состава населения нашего государства.

В экономической сфере это так называемая утечка мозгов, образование зависимости внутреннего рынка труда от иностранных работников по некоторым профессиям, вывоз денежных средств из России иностранными работниками, а также нарушение прав человека в отношении трудящихся мигрантов и, как следствие, снижение авторитета России на международной арене.

В социальной сфере угрозами национальной безопасности являются увеличение количества населения, находящегося за чертой бедности, углубление социальной поляризации населения, усугубление стратификации российского общества, накопление взрывоопасного потенциала социальных конфликтов, рост числа криминальных группировок, образованных по этническому признаку из числа международных мигрантов, скрытое перенаселение отдельных, в основном приграничных, районов, демографиче-

ский рост за счет увеличения рождаемости у международных мигрантов и, как следствие, психологический дискомфорт коренного (титульного) населения[1].

В связи с указанными потенциальными угрозами, реализующимися в настоящее время в отдельных регионах страны, необходимо проводить миграционную политику, которая отвечала бы интересам внутренней демографической политики и обеспечивала бы национальную безопасность России. Миграционная политика государства осуществляется в соответствии с принятыми на федеральном уровне программами, которые должны быть научно обоснованными и отвечать реалиям настоящего времени, а также учитывать перспективы развития общественных отношений в сфере миграции населения. Они должны опираться на согласованные между собой правовые нормы, регулирующие общественные отношения в сфере миграции населения. К таковым относятся общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, а также внутренние акты, принятые на их основе. Требуется действенное правовое регулирование миграционных процессов, осуществление при помощи всей системы правовых средств воздействия на общественные отношения в сфере миграции населения, на поведение людей, как самих мигрантов, так и представителей правоохранительных органов, вступающих с ними в определенные правовые отношения[2].

Административно-правовое регулирование миграционных процессов – это осуществляемое всей системой административно-правовых средств воздействие на общественные отношения в сфере миграции населения с целью ее упорядочения.

При этом основными характерными чертами правоотношений в области миграции являются:

1. Обусловленность правоотношений социально-политической и экономической ситуацией в государстве и в мире. В качестве примера можно привести ситуации, когда ведение боевых действий на определенной территории влечет перемещение населения в другие местности для дальнейшего проживания, а прекращение вооруженных столкновений и установление политического равновесия порождают обратные процессы. Другим примером является отток рабочей силы из районов Крайнего Севера в связи с отказом в государственных дотациях некоторых отраслей промышленности.

2. Комплексный характер содержания правовых норм, регулирующих миграционные процессы, обусловленный включением норм различных отраслей права (международно-правовых, административно-правовых, трудовых, финансовых и др.).

3. Охват различных категорий населения.

4. Действие в пределах территориальной юрисдикции государства.

5. Добровольный и принудительный (вынужденный) характер их образования. К примеру, лицо добровольно принимает решение о выезде на работу за рубеж; в другом случае лицо вынуждено покинуть место постоянного жительства в связи с угрозой жизни ему или членам его семьи.

6. Специфические статусы участников. Например, при получении лицом статуса беженца или вынужденного переселенца.

Таким образом, мы приходим к выводу, что общественные отношения в области миграции населения являются относительно обособленными, обладающими рядом ха-

---

[1] Кононов А. А. Правовое регулирование международной миграции населения и его учет в деятельности пограничных органов Федеральной службы безопасности по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 56–65.

[2] Довгополов Е. Ю. К вопросу о правовом регулировании миграционных процессов в Российской Федерации // Миграционное право. 2008. № 4.

рактерных черт. Весьма очевидно, что им придается немаловажное значение в попытках наиболее полного урегулирования нормами права[1].

Тема 3. Миграционная система России: генезис, сущность, структура, современное состояние

Государственное управление миграционной сферой рассматривается в широком и узком смысле слова.

К государственному управлению в широком смысле слова следует подходить как к управлению сферой миграционной политики правомочными органами государства и всеми ветвями власти; в узком смысле слова – как к деятельности федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере миграции – МВД России, а также его территориальных органов по непосредственному регулированию миграционных процессов. Изложенный подход к государственному управлению миграционной деятельностью отражает определяющее место, роль и значимость органов исполнительной власти, непосредственно осуществляющих общее руководство сферой миграции через совокупность соответствующих органов, организаций, объединений, учреждений, а также оказывающих управляющее воздействие на неправительственные и общественные объединения.

Отсюда в качестве субъектов государственного управления миграционной системой РФ выступают государственные органы и должностные лица, наделённые соответствующими государственно-властными полномочиями. Управляющее воздействие субъектов государственного управления на объекты – учреждения, организации, объединения, участников миграционных процессов (граждан), не имеющих властных полномочий осуществляется в форме исполнительно-распорядительной деятельности.

Учитывая возрастающее значение для современной и перспективной миграционной деятельности руководящих норм и правил, выделим принципы государственного управления миграционной системой РФ.

В качестве общих принципов регулирования социально-правовой сферы миграционной деятельности в РФ правомерно выделить следующие[2]:

- ***объективность управления***, предполагающая соответствие управления миграционными процессами объективным закономерностям их развития, учёт реальных возможностей и действительного состояния объекта управления в процессе принятия органами исполнительной власти управленческих решений в миграционной сфере, исключение субъективного подхода к процессу управления миграционной системой РФ;

- ***законность и дисциплина в управлении*** – закон обязателен для всех и до тех пор, пока он не изменён полномочным органом, все участники миграционных процессов (должностные лица государственных органов, организаций и учреждений, неправительственных и общественных организаций, российские и иностранные граждане) обязаны строго его соблюдать;

- ***конкретность управления***, означающая, что в процессе каждого единичного управляемого миграционного цикла необходимо строго учитывать конкретно складывающуюся миграционную ситуацию;

---

[1] Там же.

[2] См.: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. М.: Юрид. лит., 1997; Введение в демографию / под ред. В. А. Ионцева, А. А. Саградова. Изд. второе, испр. и доп. М.: Экон. фак-т МГУ, ТЕИС, 2003. С. 302–303 и др.

- сочетание централизации и децентрализации управления, предполагающее разграничение полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления;

- ***участие граждан в управлении миграцией***, соответствующее конституционным нормам[1] (участия в управлении делами государства, избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления; обращаться лично, направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления; проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования; создавать профессиональные союзы для защиты интересов мигрантов; знакомиться в органах государственной власти с документами и материалами, затрагивающими права и свободы граждан в миграционной сфере);

- ***эффективность управления***, заключающаяся в урегулировании миграционных процессов с наименьшими затратами сил, средств и времени.

К основным организационно-правовым принципам, упорядочивающим пространственно-временные параметры функционирования миграционной системы РФ, относятся:

- ***ведомственный принцип***, преобладающий для административно-правового регулирования миграционной системы РФ органами исполнительной власти и означающий, что каждый объект миграционной сферы вне зависимости от его территориального размещения, управляется полномочным федеральным органом через территориальные органы субъектов РФ и подчинённые им органы на местах;

- ***территориальный принцип***, влияющий на формирование аппарата исполнительной власти на территориальной основе и позволяющий обеспечивать комплексное регулирование миграционных процессов на конкретной территории (в федеральном округе, субъекте РФ, республике, крае, области);

- ***принцип двойного подчинения***, позволяющий сочетать централизацию и децентрализацию руководства миграционной системой РФ с учётом особенностей субъектов РФ и местных условий функционирования органов исполнительной власти;

- ***принцип распределения полномочий***, распространяющийся на правоотношения субъектов исполнительной власти в миграционной деятельности, предполагающий юридическое закрепление задач, прав и обязанностей за каждым органом, должностным лицом и персоналом миграционной системы.

Принципиально значимы для правового регулирования миграционной системы РФ, давно устоявшиеся в практике управления: ответственность субъектов исполнительной деятельности за конкретные результаты своей работы; сочетание форм единоначалия и коллегиальности руководства с целью эффективного урегулирования миграционных процессов.

Кроме того, функционирование миграционной системы РФ основывается на собственных принципах, заключенных в следующие положения:

- ***принцип адаптивности*** – определяет возможности и способности некоторой части органов, организаций и учреждений, составляющих миграционную систему, преобразовываться под воздействием внешних и внутренних факторов в функциональные структуры (модули) адаптивного типа;

- ***принцип адекватности*** – определяет необходимый и достаточный набор элементов структуры миграционной системы, соответствующей социально-экономической, географической и демографической обстановке, потребностям федеральных органов исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов РФ;

---

[1] См.: Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.: с учетом поправок, внесенных законами Рос. Федерации о поправках к Конституции Рос. Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398. Далее – Конституция РФ.

- ***принцип интеграции*** – позволяет методами вертикальной и горизонтальной интеграции применять перспективные модели миграционной системы, её подсистем и элементов для повышения эффективности их функционирования на основе компетентности и квалифицированности руководства и персонала, достаточности финансово-экономических ресурсов, применения передовых моделей и технологий;

- ***принцип целостности*** – определяет наличие в миграционной системе в реально складывающихся в РФ условиях достаточно полного набора функций для правового регулирования миграционных процессов при соблюдении принципиальной несводимости свойств составных частей системы к свойству системы и невыводимости их из него;

- ***принцип экономичности*** – предусматривает оптимизацию подсистем и элементов миграционной системы для сбалансированного функционирования органов, организаций и учреждений в системе федеральных органов власти, целевое расходование выделяемых бюджетных средств, обеспечение контроля их экономного использования.

Анализ организационно-правовых основ структурно-функционального преобразования правоотношений в миграционной системе РФ на уровне МВД России и территориальных органов субъектов РФ показал, что эффективность функционирования реформируемых структур тем выше, чем более разработанным к началу их деятельности является миграционное законодательство.

Следовательно, ***законодательная власть*** в интересах миграционной системы должна отражать превентивное управляющее воздействие посредством подготовки и принятия законов, упреждающих (предваряющих) деятельность органов исполнительной власти и позволяющих более полно руководствоваться выделенными социально-правовыми и организационно-правовыми принципами. Так, для осуществления контроля деятельности органов исполнительной власти в миграционной системе превентивными являются положения ст.101,103, 114 Конституции РФ.

Место, роль и значение ***исполнительной власти*** проявляется в организации практической реализации превентивных законов, в основном, федерально-конституционного уровня, а также в проецировании (инициировании) нормативных правовых актов в условиях реально происходящих в стране и за её пределами миграционных процессов. Тем самым исполнительная власть приобретает исполнительно-распорядительный характер и достигает своих целей наделением компетентных органов необходимыми юридическими властными полномочиями.

С учётом изложенного предназначение ***судебной власти*** в интересах миграционной системы заключается в реализации функций судопроизводства (конституционного, гражданского, административного и уголовного), а также контроля законности в деятельности субъектов административно-правовых отношений (органов исполнительной власти, руководящего состава и персонала сферы миграции).

В целом соотношение законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти в системе государственного управления миграционной системой РФ показало, что непременным атрибутом государственно-властного механизма, построенного на началах распределения властей, является исполнительная власть. Во-первых, первоначально, она создает условия для осуществления превентивной функции органами законодательной власти, в последующем она, как правило, инициирует изменения в действующее миграционное законодательство; во-вторых, она реализует собственные исполнительно-распорядительные функции; в-третьих, она способствует реализации судебной властью функций судопроизводства и сама выступает объектом управляющего судебного воздействия.

В этой связи исполнительная власть универсальна, выражаясь в деятельности субъектов миграционных отношений, наделённых правомочиями и исполнительной

компетенцией в миграционной сфере. Субъекты представлены в государственно-властном механизме РФ федеральными органами исполнительной власти (МВД России), органами исполнительной власти субъектов РФ (территориальными органами) и местного самоуправления.

При этом действия субъектов в миграционной сфере распространяются на отношения власти с гражданами; социальную и правоохранительную деятельность; международные, всероссийские, межведомственные общественные отношения; отношения с органами, учреждениями, организациями, объединениями; личные, общественные и государственные интересы.

Отсюда исполнительная власть обнаруживает присущие ей характерные признаки: универсальный характер (существует непрерывно для всех субъектов - участников миграционных процессов); принудительный характер (силовые и единолично осуществляемые меры управляющего воздействия); предметность (наличие информационно-правовых, организационно-технических ресурсов); организующий характер (упорядочивает миграционную сферу деятельности государства и его субъектов).

Таким образом, исследование миграции в качестве объекта управления способствует выводу о том, что целью миграционной деятельности в РФ является создание благоприятных условий, способствующих реализации интересов личности, общества и государства, при соблюдении прав и свобод граждан для свободного передвижения по территории России, а также урегулирование миграционных процессов нормами миграционного законодательства, прежде всего, нормами административного права.

Под ***миграционной системой РФ*** понимается совокупность управляющих, правовых, информационных и обеспечивающих средств и персонала органов, организаций и учреждений, функционирующих с целью проектирования и территориального перемещения людей, обусловленного его государственным регулированием, реализацией личных и общественных интересов и, как правило, влекущего приобретение ими нового правового статуса.

Это определение позволяет по определенному основанию: компонентному, структурному или функциональному осуществить переход к четко обозначенным контурам составных частей миграционной системы – ее подсистемам.

В самом деле, федеральные программы в области миграционной политики являются продуктом совместной деятельности органов управления; правовых, информационных и обеспечивающих структур. Кроме того, в соответствии с целью функционирования миграционной системы можно перейти к определению функционального предназначения составляющих ее подсистем. Тогда в подсистеме управления регулирование миграционных процессов является прерогативой деятельности исполнительной ветви власти, регулирующей вертикальные правоотношения субъектов: Президента РФ, Правительства РФ, МВД России, территориальных органов субъектов РФ, МВД, ГУ МВД, УМВД субъектов РФ.

При этом вертикальные правоотношения в миграционной системе присущи подсистемам:

международной – Международная организация по миграции (МОМ), Международная организация труда (МОТ), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) и др.;

федеральной – Президент РФ, Правительство РФ, МВД России. Основное функциональное предназначение федеральной подсистемы состоит в государственном управлении миграционной политикой, разработке и утверждении Федеральных программ и других проектов для регулирования миграционных правоотношений в интересах роста численности населения и трудовых ресурсов, реализации интеллектуального и

трудового потенциала мигрантов при соблюдении принципов национальной безопасности России;

региональной – МВД, ГУ МВД, УМВД субъектов РФ. Основное функциональное предназначение региональной подсистемы состоит в формировании региональной миграционной политики в соответствии с федеральной миграционной политикой, с учётом особенностей региональной миграционной обстановки для эффективного экономического и демографического развития субъектов РФ;

ведомственной – Главного управления по вопросам миграции МВД России, территориальных органов и представительств МВД России по делам миграции за рубежом. Компетенция ведомственной подсистемы состоит в формировании ведомственных стандартов в административно-правовой, информационно-правовой и обеспечивающей областях миграционной деятельности для реализации международной, федеральной и региональной политики в интересах эффективного функционирования миграционной системы РФ;

местного самоуправления – отделы внутренних дел на районном уровне. Основное функциональное предназначение местной подсистемы состоит в контроле соблюдения мигрантами установленных правовых норм поведения; предупреждение правонарушений среди участников миграционного процесса, регулирование миграционной деятельности в своей территориальной зоне.

Следовательно, внутри миграционной системы выражены вертикальные правоотношения, которые образуют федеральные, региональные, ведомственные и местные органы управления. Горизонтальные правоотношения складываются между органами управления правовой, информационной и обеспечивающей деятельностью миграционной системы, соответствующими управлениями МВД России, других федеральных органов исполнительной власти.

Тема 4. Организация и осуществление управления миграционной системой России

Под ***управлением миграционной системой РФ*** понимается составная часть управления системой федеральных органов исполнительной власти, целенаправленное воздействие на нее президентской власти в интересах обеспечения эффективного функционирования миграционной системы в любых миграционных условиях, включая период действия чрезвычайного положения (ЧС).

За последние несколько лет наша страна вошла в тройку ведущих мировых центров иммиграции, превратившись из страны транзита мигрантов в крупный принимающий центр. Нестабильность ряда новых независимых государств, отсутствие в них гарантий безопасности, внутренние и межгосударственные конфликты, бытовой национализм и нетерпимость, возрастающая межэтническая разобщенность – все это стимулирует массовый приток вынужденных мигрантов в Россию.

Несмотря на различные точки зрения на факторы, вызывающие миграцию, ведущее место среди них занимают экономические. При этом главенствующим подходом к изучению миграции является правовой статус в соединении с географическим, позволяющий выявлять законные особенности данного процесса.

Эмиграция в страны старого зарубежья на постоянное место жительства носит в значительной степени этнический характер. Иммиграция в Россию выходцев из стран третьего мира с нестабильной общественно-политической обстановкой, возникшая в последние годы в связи с «прозрачностью» российских границ со странами СНГ, пробелами законодательства, регулирующего правовое положение иностранных граждан в России, не всегда законна. Значительное число иммигрантов рассматривают Россию как трамплин для движения на Запад, но многие ориентированы на длительное проживание в стране.

Учитывая важность этой проблемы для государства в целом, определенные полномочия по вопросам миграции могут быть сосредоточены только у федеральных органов. Это все вопросы, связанные с международным правом, конституционным правом, с гражданским и уголовным правом, если они касаются основных прав человека и гражданина, а также определенные вопросы земельного, финансового и административного права.

На федеральном уровне вопросами миграции занимается Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России) – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в сфере миграции (далее – сфера внутренних дел), а также правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в сфере внутренних дел[1].

Основными задачами МВД России являются:

1) выработка и реализация государственной политики в сфере внутренних дел;

2) нормативно-правовое регулирование в сфере внутренних дел;

---

[1] Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]: утв. Указом Президента Рос. Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» / Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 22 декабря 2016 г.).

3) обеспечение федерального государственного контроля (надзора) в сфере внутренних дел;

4) обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности, предоставление государственных услуг в сфере внутренних дел;

5) управление органами внутренних дел Российской Федерации (далее – органы внутренних дел)[1].

С апреля 2016 года в структуру центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации[2] вошло Главное управление по вопросам миграции, созданное на основании Указа Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции»[3].

Главное управление по вопросам миграции МВД России (ГУВМ МВД России) является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата МВД России, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей компетенции функции Министерства по выработке и реализации государственной политики, а также нормативному правовому регулированию в сфере миграции[4].

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

1. Производства по делам о гражданстве Российской Федерации, оформления и выдачи основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации.

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

3. Осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.

4. Оформления и выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда в Российскую Федерацию, проживания и временного пребывания в Российской Федерации.

5. Осуществления федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции.

6. Осуществления в соответствии с законодательством Российской Федерации контроля и надзора в сфере внешней трудовой миграции, привлечения иностранных

---

[1] Там же.

[2] Структура центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации: утв. Указом Президента Рос. Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации»: в ред. от 21 декабря 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 10, ст. 1334.

[3] О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции: Указ Президента Рос. Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156: в ред. от 21 декабря 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 15, ст. 2071.

[4] Положение о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации: утв. Приказом МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации». Документ опубликован не был.

работников в Российскую Федерацию и трудоустройства граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации.

7. Разработки и реализации во взаимодействии с иными структурными подразделениями Министерства, территориальными органами МВД России, иными государственными органами мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции.

8. Исполнения законодательства Российской Федерации по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев, участия в установленном порядке в предоставлении политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства.

9. Осуществления оперативной координации действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, участвующих в реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, а также контроля за ее реализацией совместно с Межведомственной комиссией по реализации указанной Государственной программы[1].

Основными задачами ГУВМ МВД России являются:

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

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

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

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

5. Организационно-методическое обеспечение деятельности территориальных органов МВД России и их структурных подразделений, организаций, созданных для решения задач по реализации государственной миграционной политики, по вопросам, отнесенным к компетенции Главного управления[2].

Основными функциями ГУВМ МВД России являются:

1. Осуществление анализа состояния миграционной обстановки, а также эффективности мер, принимаемых территориальными органами МВД России, их структурными подразделениями по реализации основных направлений государственной политики, отнесенных к компетенции Главного управления.

2. Определение приоритетных направлений совершенствования служебной деятельности территориальных органов МВД России, их структурных подразделений по вопросам, относящимся к компетенции ГУВМ МВД России.

3. Подготовка на основе проводимого анализа прогнозов изменения миграционной обстановки, проектов стратегических решений по вопросам, отнесенным к компетенции ГУВМ МВД России, с информированием заинтересованных органов государственной власти о тенденциях развития миграционной ситуации.

4. Разработка и внесение первому заместителю Министра предложений и проектов управленческих решений по формированию и реализации государственной политики в установленной области деятельности, а также по совершенствованию форм и методов работы территориальных органов МВД России, их структурных подразделений, приоритетных мерах, направленных на упорядочение функционирования и оптимизацию выполнение ими задач в сфере миграции на основе сочетания человеческих ресурсов и потенциала современных автоматизированных информационно-телекоммуникационных технологии, технических средств.

---

[1] Там же. П. 2.

[2] Там же. П. 9.

5. Осуществление мероприятий по формированию и реализации федеральных целевых программ по вопросам, отнесенным к компетенции ГУВМ МВД России.

6. Участие в перспективном и текущем планировании деятельности МВД России, разработке концепций, основных направлений развития территориальных органов МВД России, их структурных подразделений по вопросам, отнесенным к компетенции ГУВМ МВД России.

7. Обобщение практики применения законодательства Российской Федерации и выработка соответствующих правовых, организационных и иных мер по повышению эффективности деятельности территориальных органов МВД России, их структурных подразделений по вопросам, отнесенным к компетенции ГУВМ МВД России.

8. Разработка проектов федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов МВД России, а также подготовка предложений по совершенствованию законодательных и иных нормативных, правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов МВД России по вопросам деятельности ГУВМ МВД России.

9. Разработка в установленном порядке либо участие в разработке по решению руководства Министерства совместно с заинтересованными подразделениями Министерства, федеральными органами исполнительной власти проектов международных договоров Российской Федерации, а также межведомственных нормативных правовых актов и соглашений в установленной сфере деятельности.

10. Подготовка или участие в подготовке проектов отзывов и заключений по проектам международных договоров Российской Федерации, законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

11. Обеспечение представления и представление по искам, предъявленным к МВД России, в установленном порядке в судах интересов МВД России, а по соответствующим поручениям – интересов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по предметам споров, отнесенным к компетенции ГУВМ МВД России.

12. Подготовка или участие в подготовке ответов по запросам Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека по вопросам деятельности ГУВМ МВД России.

13. Подготовка или участие в подготовке ответов на запросы депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и членов Общественной палаты Российской Федерации по вопросам деятельности ГУВМ МВД России.

14. Ведение совместно с заинтересованными подразделениями Министерства баз данных нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности, проведение работы по их систематизации.

15. Проведение антикоррупционной экспертизы изданных нормативных правовых актов МВД России при мониторинге применения нормативных правовых актов МВД России в соответствии с компетенцией ГУВМ МВД России.

16. Разработка проектов типовых положений о структурных подразделениях территориальных органов МВД России, реализующих задачи и функции, отнесенные к компетенции ГУВМ МВД России, а также участие в разработке типовых штатных расписаний указанных подразделений.

17. Организация и координация деятельности по:

17.1. Оформлению и выдаче работодателям, заказчикам работ (услуг) разрешений на привлечение в Российскую Федерацию и использование иностранных работников, разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства, а также

патентов для осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства, трудовой деятельности.

17.2. Выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства, виз на въезд в Российскую Федерацию, их продлению, аннулированию и восстановлению.

17.3. Выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации.

17.4. Выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации.

17.5. Определению и оформлению наличия гражданства Российской Федерации у лиц, проживающих на территории Российской Федерации.

17.6. Составлению заключений на заявления об изменении гражданства Российской Федерации.

17.7. Ведению учета лиц, в отношении которых уполномоченным органом приняты решения об изменении гражданства.

17.8. Выдаче и замене гражданам Российской Федерации основных документов, удостоверяющих их личность на территории Российской Федерации.

17.9. Регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

17.10. Миграционному учету иностранных граждан и лиц без гражданства.

17.11. Оформлению и выдаче паспортов гражданам Российской Федерации для выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию.

17.12. Учет выданных, утраченных, похищенных и признанных недействительными паспортов гражданина Российской Федерации.

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

17.14. Проведению государственной дактилоскопической регистрации.

17.15. Осуществлению федерального государственного контроля (надзора):

- за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;

- за соблюдением правил привлечения работодателям и заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда, за осуществлением трудовой деятельности иностранных работников.

17.16. Осуществлению контроля за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства, должностными лицами, юридическими лицами, иными органами и организациями правил миграционного учета.

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

17.18. Приему и рассмотрению ходатайств о предоставлении Российской Федерацией политического убежища, о признании беженцем и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации.

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

17.20. Учету, регистрации, приему и временному размещению лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища либо о признании их беженцами, получивших

статус беженца, а также оказанию содействия беженцам во временном обустройстве в Российской Федерации.

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

17.22. Исполнению решений о реадмиссии иностранных граждан и лиц без гражданства и временное размещение иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих передаче в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии, либо иностранных граждан и лиц без гражданства, принимаемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации.

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

17.24. Оформлению и выдаче свидетельств участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

17.25. Осуществлению в установленном порядке мероприятий по административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

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

17.27. Ведению адресно-справочной работы.

17.28. Осуществлению содержания в специальном учреждении иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации и реадмиссии.

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

18. Осуществление лицензирования деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации.

19. Осуществление методической координации разработки государственных программ субъектов Российской Федерации либо подпрограмм государственных программ субъектов Российской Федерации, направленных на оказание содействия приему и обустройству участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членов их семей.

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

21. Подготовка и предоставление в установленном порядке и в установленные сроки ведомственной и государственной статистической отчетности.

22. Подготовка по вопросам, отнесенным к компетенции ГУВМ МВД России, предложений по совершенствованию правоприменительной практики органов внут-

ренних дел Российской Федерации в области производства по делам об административных правонарушениях, повышению эффективности осуществления административно-процессуальных полномочий органов внутренних дел Российской Федерации (полиции).

23. Подготовка в пределах своей компетенции проектов решении руководства МВД России по комплексному использованию сил и средств органов внутренних дел Российской Федерации для организации работы в соответствии с компетенцией ГУВМ МВД России.

24. Организация в установленном порядке федеральных и межрегиональных оперативно-профилактических операций и мероприятий по предупреждению и пресечению правонарушений по вопросам, отнесенным к компетенции ГУВМ МВД России, а также участие в организации профилактических мероприятий в соответствии с компетенцией ГУВМ МВД России.

25. Организация профилактики и пресечения преступлений и административных правонарушений в соответствии с компетенцией ГУВМ МВД России.

26. Сбор, обобщение и анализ информации в соответствии с законодательством Российской Федерации, в отношении российских и иностранных граждан, лиц без гражданства, осуществление международного обмена информацией, а также координация обмена указанной информацией с заинтересованными подразделениям МВД России, правоохранительными органами Российской Федерации.

27. Участие в разработке стратегии развития информационно-аналитического обеспечения деятельности по вопросам, отнесенным к компетенции ГУВМ МВД России.

28. Выявление, обобщение и распространение передового и зарубежного опыта по вопросам, отнесенным к компетенции ГУВМ МВД России, а также перспективных форм и методов наиболее эффективного применения сил и средств полиции в установленной области деятельности.

29. Организация и осуществление формирования и ведения в установленном порядке учетов, баз данных, информационных систем.

30. Разработка рекомендаций и методических пособий по вопросам, отнесенным к компетенции ГУВМ МВД России.

31. Участие в установленном порядке в инспектированиях, а также осуществление целевых выездов, для проведения проверок территориальных органов МВД России и оказания практической помощи в части, касающейся организации, относящейся к сфере ведения ГУВМ МВД России.

32. Информирование населения в пределах своей компетенции по согласованию с Управлением по взаимодействию с институтами гражданского общества и средствами массовой информации МВД России о результатах, деятельности ГУВМ МВД России, в том числе через средства массовой информации, путем проведения пресс-конференций, брифингов, «круглых столов».

33. Формирование заявок на проведение научных исследований и опытно-конструкторских работ, участие в обеспечении внедрения достижений науки в деятельность территориальных органов МВД России по вопросам, отнесенным к композиции ГУВМ МВД России.

34. Использование в своей деятельности достижений науки и техники, информационных систем, сетей связи, а также современной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры.

35. Определение потребности в материальных ресурсах на основе норм положенности, составление и представление в обеспечивающие подразделения заявок на

получение материально-технических средств и средств связи, необходимых для функционирования ГУВМ МВД России, а также ведение их учета.

36. Осуществление мероприятий в соответствии с законодательством Российской Федерации по мобилизационной подготовке, мобилизации и гражданской обороне.

37. Рассмотрение обращений граждан; иных писем, заявлений; публикаций в средствах массовой информации по вопросам деятельности ГУВМ МВД России.

38. Осуществление в пределах своей компетенции мероприятий по защите государственной тайны и конфиденциальной информации.

39. Выполнение иных функций в установленной области деятельности, предусмотренных нормативными правовыми актами МВД России[1].

ГУВМ МВД России для осуществления своих задач и функций имеет ***право***:

1. Создавать рабочие группы и комиссии.

2. Запрашивать и получать в установленном порядке от соответствующих подразделений федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных, органов, органов местного самоуправления, общественных объединений, организаций, должностных лиц этих органов и организаций, а также граждан документы, справочные и иные материалы, необходимые для принятия решений по вопросам деятельности ГУВМ МВД России.

3. По поручению первого заместителя Министра привлекать в установленном порядке образовательные и научные организации МВД России для выполнения поставленных перед ГУВМ МВД России задач и осуществлении возложенных функций.

4. Участвовать в организации проведения научных исследований по вопросам деятельности ГУВМ МВД России.

5. Пользоваться в установленном порядке базами данных Министерства и его территориальных органов, образовательных и научных организаций МВД России для решения задач, возложенных на ГУВМ МВД России.

6. Проводить по вопросам, относящимся к компетенции ГУВМ МВД России, проверки служебной деятельности территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях и их структурных подразделений.

7. Вносить предложения первому заместителю Министра о постановке на особый контроль территориальных органов МВД России и подразделений полиции, входящих в сферу ведения ГУВМ МВД России, имеющих низкие результаты деятельности, а также о привлечении к дисциплинарной ответственности их руководителей.

8. Заслушивать отчеты руководителей подразделений территориальных органов МВД России и их структурных подразделений, организационно-методическое руководство деятельностью которых осуществляет ГУВМ МВД России, а по согласованию с руководством Министерства – начальников территориальных органов МВД России и их заместителей по вопросам, относящимся к предмету ведения ГУВМ МВД России.

9. Проводить совещания, рабочие встречи, научно-практические конференции и семинары.

10. Проводить в установленном порядке стажировку руководителей территориальных органов МВД России, состоящих в резерве для назначения на указанные должности, по направлениям деятельности ГУВМ МВД России, а также образовательных и научных организаций МВД России.

11. Использовать при выполнении возложенных задач возможности государственных и муниципальных органов, общественных объединений и организаций,

[1] Там же. П. 10.

средств массовой информации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

12. Участвовать в установленном порядке в организации и проведении общественной экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, по которым ГУВМ МВД России является головным разработчиком, а также принимать участие в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив граждан и общественных объединений по наиболее актуальным вопросам, относящимся к сфере внутренних дел[1].

Организация и обеспечение деятельности ГУВМ МВД России [2]

ГУВМ МВД России возглавляет начальник, назначаемый на должность и освобождаемый от должности в установленном порядке.

Начальник ГУВМ МВД России имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности в установленном порядке.

Начальник ГУВМ МВД России:

1. Осуществляет непосредственное руководство ГУВМ МВД России, несет персональную ответственность за выполнение возложенных на ГУВМ МВД России задач и полномочий, а также за состояние служебной дисциплины и законности среди личного состава ГУВМ МВД России, эффективность профилактической и воспитательной работы с ним.

2. По вопросам, относящимся к компетенции ГУВМ МВД России, представляет по поручению руководства МВД России или по доверенности интересы МВД России в органах государственной власти, общественных организациях и судах, во взаимоотношениях с должностными лицами органов власти иностранных государств, иностранных и международных организаций; участвует в работе межведомственным комиссий органов государственной власти и иных комиссий по соответствующим направлениям деятельности МВД России.

3. Осуществляет прием граждан, обеспечивает в пределах своей компетенции рассмотрение индивидуальных и коллективных, обращений граждан и организаций, запросов информации о деятельности МВД России и подписывает ответы на них; организует и контролирует своевременное и качественное рассмотрение сотрудниками, федеральными государственными гражданскими служащими и работниками ГУВМ МВД России обращений и запросов, а также полноту и законность принятых по ним решений.

4. Лично принимает граждан в Приемной МВД России согласно графику, утвержденному Министром.

5. Взаимодействует (в том числе ведет переписку) со структурными подразделениями Аппарата Правительства Российской Федерации, структурными подразделениями других федеральных органов исполнительной власти, а также с подразделениями системы МВД России.

6. Обеспечивает подготовку в установленном порядке для внесения в Правительство Российской Федерации проектов актов, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации.

7. Обеспечивает рассмотрение и согласование в МВД России поступивших проектов актов.

8. Обеспечивает подготовку в установленном порядке проектов актов, международных, договоров, а также проектов международных актов, не являющихся международными договорами, и других документов МВД России по вопросам деятельности ГУВМ МВД России.

---

[1] Там же. П. 11.

[2] Там же. Раздел IV.

9. Обеспечивает рассмотрение поступивших в МВД России проектов международных договоров, а также проектов международных актов, не являющихся международными договорами, и других документов, а также подготовку заключений на них.

10. Осуществляет в пределах своей компетенции, организационно-методическое обеспечение деятельности территориальных органов МВД России.

11. Заслушивает отчеты руководителей подразделений по вопросам миграции, а по согласованию с руководством Министерства – заместителей начальников территориальных органов МВД России на региональном уровне по вопросам, относящимся к предмету ведения ГУВМ МВД России, по результатам которых вносит руководству Министерства и руководителям (начальникам) соответствующих территориальных органов МВД России предложения по повышению эффективности деятельности подразделений по вопросам миграции.

12. Участвует по решению первого заместителя Министра в согласовании назначения руководителей подразделений по вопросам миграции в порядке, установленном нормативными правовыми актами МВД России.

13. Истребует необходимые документы для обеспечения ГУВМ МВД России выработки и реализации государственной политики и нормативно-правового регулирования в установленной области деятельности в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами МВД России.

14. Утверждает в установленном порядке положения о структурных подразделениях, входящих в состав ГУВМ МВД России.

Распределяет обязанности между своими заместителями, а также определяет служебные обязанности иных сотрудников, должностные обязанности федеральных государственных гражданских служащих и работников ГУВМ МВД России, участвует в подготовке их должностных регламентов (должностных инструкций).

15. Осуществляет в соответствии с компетенцией мероприятия, связанные с прохождением службы в органах внутренних дел Российской, Федерации, с федеральной государственной гражданской службой и трудовой деятельностью, в том числе прием, назначение, перемещение, временное отстранение, освобождение от должности и увольнение сотрудников и работников ГУВМ МВД России до заместителя начальника управления, входящего в ГУВМ МВД России, включительно, поощрение сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих и работников ГУВМ МВД России и наложение на них дисциплинарных взысканий соответственно до начальника управления включительно, а также реализует в соответствии с законодательством Российской Федерации и в пределах, предоставленных нормативными правовыми актами МВД России, полномочия представителя нанимателя от имени Российской Федерации в отношении граждан, поступающих на федеральную государственную гражданскую службу в ГУВМ МВД России, и федеральных государственных гражданских служащих, проходящих государственную службу в ГУВМ МВД России.

16. Привлекает при необходимости в установленном порядке для выработки решений по вопросам, относящимся к компетенции ГУВМ МВД России, научные и иные организации, ученых, специалистов и работников федеральных органов исполнительной власти.

17. На основании выданных в установленном порядке доверенностей по направлениям деятельности ГУВМ МВД России подписывает от имени МВД России договоры, соглашения и другие документы гражданско-правового характера, в пределах полномочий.

18. Проводит совещания (в том числе с представителями органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций) по вопросам, отнесенным к компетенции ГУВМ МВД России.

19. Вносит в установленном порядке предложения об изменении структуры и штатного расписания ГУВМ МВД России.

20. Обеспечивает планирование, организацию и контроль деятельности ГУВМ МВД России, его эффективное взаимодействие с другими структурными подразделениями МВД России, территориальными органами МВД России, организациями и подразделениями системы МВД России, структурными подразделениями федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

21. Вносит предложения в план основных организационных, мероприятий МВД России и план работы коллегии МВД России.

22. Проводит совещания, семинары и иные организационно-методические мероприятия по вопросам, отнесенным к компетенции ГУВМ МВД России.

23. Издает в пределах своей компетенции приказы и распоряжения, обязательные для выполнения всем личным составом ГУВМ МВД России.

24. Создает в пределах утвержденного штатного расписания Главного управления временные подразделения целевого назначения для выполнения задач, возложенных на ГУВМ МВД России.

25. Устанавливает в соответствии с законодательством Российской Федерации и служебной необходимостью внутренний распорядок и режим работы ГУВМ МВД России.

26. Организует и обеспечивает подбор, расстановку, перемещение и подготовку кадров, соблюдение служебной дисциплины, в установленном порядке направляет сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих ГУВМ МВД России на обучение по дополнительным профессиональным программам.

27. Организует в установленном порядке аттестацию сотрудников ГУВМ МВД России; присваивает сотрудникам ГУВМ МВД России специальные звания до подполковника полиции включительно. Представляет в установленном порядке руководству Министерства предложения о присвоении специального звания полковника полиции сотрудникам и классных чинов федеральным государственным гражданским служащим ГУВМ МВД России.

28. Вносит первому заместителю Министра представления к награждению государственными и ведомственными наградами сотрудников, федеральных государственных гражданских, служащих и работников ГУВМ МВД России, а также предложения об их поощрении либо применении к ним дисциплинарных взысканий правами Министра либо первого заместителя Министра.

29. Вносит руководителям (начальникам) территориальных органов МВД России предложения о поощрении либо привлечении к дисциплинарной ответственности руководителей подразделений по вопросам миграции.

30. В установленном порядке в пределах предоставленных Министром прав поощряет граждан, оказавших содействие ГУВМ МВД России в решении Поставленных задач, вносит начальникам подразделений системы МВД России и руководству Министерства предложения о поощрении граждан, оказавших содействие ГУВМ МВД России в решении поставленных задач.

31. В установленном порядке направляет сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих и работников ГУВМ МВД России в служебные командировки.

32. Устанавливает в пределах своей компетенции сотрудникам, федеральным государственным гражданским служащим и работникам ГУВМ МВД России соответствующие надбавки и выплаты.

33. Предоставляет в пределах своей компетенции отпуска сотрудникам, федеральным государственным гражданским служащим и работникам ГУВМ МВД России.

34. Решает в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами МВД России иные вопросы, связанные с прохождением государственной службы в ГУВМ МВД России.

35. Организует в пределах своей компетенции:

35.1. Разработку и реализацию мер по обеспечению правовой и социальной защиты сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих и работников ГУВМ МВД России в соответствии с гарантиями и льготами, предоставленными законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами МВД России.

35.2. Оказание по поручению первого заместителя Министра в соответствии с законодательством Российской Федерации правовой помощи сотрудникам, федеральным государственным гражданским служащим и работникам ГУВМ МВД России в защите их прав и свобод по делам, возникшим в связи с осуществлением ими служебной или трудовой деятельности, а также обратившимся за защитой чести и достоинства.

36. Организует и контролирует в пределах своих полномочий проведение в ГУВМ МВД России мероприятий по мобилизационной подготовке, мобилизации и гражданской обороне.

37. Отвечает за организацию и организует в установленном порядке защиту сведений, составляющих государственную тайну, и конфиденциальной информации, включая мероприятия по технической защите информации в подразделениях ГУВМ МВД России.

38. Осуществляет общее руководство морально-психологическим обеспечением, участвует в проведении мероприятий в целях повышения морально-психологического обеспечения и несет личную ответственность за морально-психологическое состояние личного состава, состояние социально-психологического климата в служебных коллективах.

39. Реализует иные полномочия, отнесенные к компетенции ГУВМ МВД России и предусмотренные нормативными правовыми актами МВД России.

При начальнике ГУВМ МВД России действует совещание, порядок проведения и состав которого определяются начальником ГУВМ МВД России.

Делопроизводство, мероприятия по обеспечению режима секретности, материально-техническое, финансовое, морально-психологическое и иное обеспечение ГУВМ МВД России осуществляются в порядке, установленном законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами МВД России.

Территориальными органами МВД России на ***региональном уровне*** являются министерства внутренних дел по республикам, главные управления, управления МВД России по иным субъектам Российской Федерации (далее – территориальные органы)[1].

Территориальный орган осуществляет следующие ***полномочия***:

1) участвует в реализации государственной политики в сфере внутренних дел, в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их пре-

[1] Типовое положение о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации [Электронный ресурс]: утв. Указом Президента Рос. Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» / Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 22 декабря 2016 г.).

курсоров, в сфере миграции (далее – сфера внутренних дел) на территории субъекта Российской Федерации;

2) разрабатывает меры по укреплению правопорядка на основе анализа и прогнозирования состояния преступности, положения дел в области охраны общественного порядка и собственности, обеспечения общественной безопасности, а также миграционных процессов на территории субъекта Российской Федерации; вносит в МВД России и в органы государственной власти субъекта Российской Федерации предложения по совершенствованию защиты личности, общества и государства от противоправных посягательств;

3) обобщает правоприменительную практику органов внутренних дел и вносит в МВД России и в органы государственной власти субъекта Российской Федерации предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации и законодательства субъекта Российской Федерации в сфере внутренних дел, а также нормативных правовых актов МВД России;

4) участвует в разработке законов субъекта Российской Федерации в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, а также в разработке и реализации региональных и межрегиональных программ в этой области;

5) разрабатывает и принимает в пределах своей компетенции меры по предупреждению преступлений и административных правонарушений, выявлению и устранению причин и условий, способствующих их совершению;

6) обеспечивает совместно с органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления безопасность граждан и общественный порядок в общественных местах на территории субъекта Российской Федерации;

7) организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации оперативно-разыскную деятельность;

8) организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации розыск лиц и похищенного имущества, а также деятельность по установлению имущества, подлежащего конфискации;

9) организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации дознание и производство предварительного следствия по уголовным делам;

10) принимает в соответствии с федеральным законом меры, направленные на выявление, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности;

11) обеспечивает участие подчиненных органов в мероприятиях по противодействию терроризму, в обеспечении правового режима контртеррористической операции, в защите потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан, а также обеспечивает безопасность и антитеррористическую защищенность объектов органов внутренних дел;

12) организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации экспертно-криминалистическую деятельность;

13) организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль в области частной детективной (сыскной) деятельности на территории субъекта Российской Федерации;

14) обеспечивает в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществление подчиненными органами контроля за деятельностью народных дружин;

15) осуществляет контроль за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;

16) осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации хранение, перевозку и уничтожение конфискованных или изъятых из незаконного обо-

рота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также инструментов и оборудования, находящихся под специальным контролем и используемых для производства и изготовления наркотических средств и психотропных веществ;

17) осуществляет контроль за соблюдением порядка уничтожения наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также инструментов и оборудования, находящихся под специальным контролем и используемых для производства и изготовления наркотических средств и психотропных веществ;

18) организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль:

- за соблюдением гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации;

- за исполнением иностранным гражданином или лицом без гражданства назначенного ему административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации;

19) осуществляет федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции;

20) участвует в формировании и реализации основных направлений обеспечения безопасности дорожного движения на территории субъекта Российской Федерации; организует и проводит мероприятия по предупреждению дорожно-транспортных происшествий и снижению тяжести их последствий; осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации специальные контрольные, надзорные и разрешительные функции в области обеспечения безопасности дорожного движения; координирует деятельность органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения;

21) обеспечивает во взаимодействии с соответствующими подразделениями ФСБ России охрану расположенных на территории субъекта Российской Федерации дипломатических представительств и консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации;

22) обеспечивает в соответствии с законодательством Российской Федерации государственную защиту потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц;

23) обеспечивает производство по делам об административных правонарушениях, которые отнесены к компетенции органов внутренних дел;

24) осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации лицензирование деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;

25) осуществляет выдачу в установленном порядке предписаний и заключений, предусмотренных законодательством Российской Федерации о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах;

26) осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации лицензирование частной детективной (сыскной) деятельности;

27) обеспечивает участие подчиненных органов в осуществлении контроля (надзора) за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, уста-

новленных для них судом в соответствии с федеральным законом запретов и ограничений, а также в осуществлении контроля за поведением осужденных, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы условно;

28) обеспечивает в соответствии с законодательством Российской Федерации содержание задержанных и (или) заключенных под стражу лиц, находящихся в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, и лиц, подвергнутых административному наказанию в виде административного ареста, а также их охрану и конвоирование;

29) обеспечивает в соответствии с законодательством Российской Федерации содержание в специальных учреждениях иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии;

30) обеспечивает в соответствии с законодательством Российской Федерации проведение государственной дактилоскопической регистрации и государственной геномной регистрации;

31) обеспечивает в соответствии с законодательством Российской Федерации выполнение возложенных на органы внутренних дел обязанностей в ходе избирательных кампаний, при подготовке и проведении референдумов;

32) осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации:

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

- прием, рассмотрение заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации, исполнение решений по заявлениям об изменении гражданства Российской Федерации, отмену в пределах своей компетенции решений по вопросам гражданства Российской Федерации;

- учет лиц, в отношении которых органами внутренних дел принято решение об изменении гражданства;

- прием от граждан Российской Федерации уведомлений о наличии у них гражданства другого государства либо вида на жительство или иного действительного документа, подтверждающего право на их постоянное проживание в иностранном государстве, и учет таких уведомлений;

- выдачу и замену гражданам Российской Федерации документов, удостоверяющих их личность на территории Российской Федерации;

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

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

- регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации;

- адресно-справочную работу;

- регистрацию иностранных граждан и лиц без гражданства по месту жительства, учет иностранных граждан и лиц без гражданства по месту пребывания;

- оформление приглашений на въезд в Российскую Федерацию иностранным гражданам и лицам без гражданства, их выдачу, а также ведение учета юридических лиц, ходатайствующих об оформлении таких приглашений;

- выдачу, продление срока действия, восстановление, аннулирование виз иностранным гражданам и лицам без гражданства, находящимся на территории Российской Федерации;

- выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства и аннулирование разрешений на временное проживание на территории Российской Федерации;

- выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства, продление и аннулирование вида на жительство в Российской Федерации;

- прием и организацию рассмотрения заявлений об участии в Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, оформление, выдачу, замену, отказ в выдаче и аннулирование свидетельства участника указанной Государственной программы;

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

- рассмотрение заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации (далее – временное убежище), ходатайств о признании беженцами на территории Российской Федерации; идентификацию иностранных граждан и лиц без гражданства, ходатайствующих о признании их беженцами; временное размещение лиц, ходатайствующих о признании их беженцами, лиц, получивших временное убежище либо статус беженца, а также оказание содействия беженцам во временном обустройстве в Российской Федерации;

- оформление, выдачу и продление срока действия свидетельства о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу, удостоверения беженца, проездного документа, выдаваемого беженцу, справки о рассмотрении заявления о предоставлении временного убежища, свидетельства о предоставлении временного убежища;

- прием ходатайств о предоставлении Российской Федерацией политического убежища;

- учет, регистрацию, прием и временное размещение лиц, ходатайствующих о признании их вынужденными переселенцами, лиц, получивших статус вынужденного переселенца, а также оказание содействия вынужденным переселенцам в обустройстве на новом месте жительства в Российской Федерации;

- реализацию мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции, иммиграционный контроль в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства;

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

- установление личности иностранного гражданина или лица без гражданства, не имеющего действительного документа, удостоверяющего личность;

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

- исполнение в соответствии с законодательством Российской Федерации решений о депортации иностранных граждан и лиц без гражданства, а также о неразрешении въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства;

- оформление и направление в МВД России в установленном порядке материалов, подтверждающих обстоятельства, являющиеся основанием для принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранных граждан или лиц без гражданства в Российской Федерации;

33) принимает в соответствии с законодательством Российской Федерации решения:

- по заявлениям об изменении гражданства;

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

- о выдаче, приостановлении срока действия, аннулировании разрешений на привлечение и использование иностранных работников, о выдаче и аннулировании разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства, а также патентов для осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности;

- о выдаче свидетельства о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу, о признании беженцем, о лишении, об утрате статуса беженца, о предоставлении, продлении срока предоставления, лишении, об утрате временного убежища;

- о продлении либо о сокращении срока временного пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации;

- о депортации иностранных граждан и лиц без гражданства;

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

34) обеспечивает реализацию прав и обязательств Российской Федерации, предусмотренных международными договорами Российской Федерации о реадмиссии;

35) осуществляет в пределах своей компетенции координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом;

36) участвует в пределах своей компетенции в подготовке предложений по установлению субъекту Российской Федерации квот на выдачу приглашений на въезд в Российскую Федерацию иностранным гражданам и лицам без гражданства в целях осуществления трудовой деятельности, а также на выдачу разрешений на работу и разрешений на временное проживание в Российской Федерации;

37) анализирует оперативную обстановку на территории субъекта Российской Федерации, разрабатывает и реализует меры по повышению эффективности применения сил и средств подчиненных органов;

38) обеспечивает планирование и координацию деятельности подчиненных органов и организаций, осуществляет контроль за деятельностью подчиненных органов и организаций, а также их инспектирование;

39) участвует в пределах своей компетенции в обеспечении режима военного положения и режима чрезвычайного положения в случае их введения на территории Российской Федерации или на территории субъекта Российской Федерации, а также в проведении мероприятий военного времени и мероприятий в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

40) организует и обеспечивает мобилизационную подготовку и мобилизацию в территориальном органе, подчиненных органах и организациях;

41) обеспечивает выполнение мероприятий по гражданской обороне подчиненными органами и организациями, повышение устойчивости работы этих органов и организаций в условиях военного времени и при возникновении чрезвычайных ситуаций в мирное время;

42) участвует в пределах своей компетенции в организации территориальной обороны Российской Федерации;

43) организует и осуществляет регулярное информирование органов государственной власти субъекта Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций, граждан о своей деятельности, представляет отчет об этой деятельности законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации, а также организует отчеты должностных лиц подчиненных органов перед представительными органами муниципальных образований и перед гражданами;

44) организует и осуществляет предоставление в соответствии с законодательством Российской Федерации сведений о своей деятельности средствам массовой информации;

45) осуществляет постоянный мониторинг общественного мнения о деятельности территориального органа, подчиненных органов и организаций;

46) обеспечивает ведение и функционирование информационных систем, в том числе банков данных, достоверность, актуальность содержащейся в них информации и ее защиту от неправомерного доступа, уничтожения, модифицирования, блокирования, копирования, предоставления и (или) распространения, а также от иных неправомерных действий; обеспечивает предоставление сведений, содержащихся в этих информационных системах и банках данных, территориальным органам федеральных органов исполнительной власти, расположенным на территории субъекта Российской Федерации, органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации, иным государственным органам, органам местного самоуправления, организациям и гражданам в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

47) осуществляет в установленном порядке защиту в судах интересов МВД России, а также интересов территориального органа;

48) организует кадровое обеспечение территориального органа, подготовку кадров для органов внутренних дел, в том числе осуществляет профессиональное обучение сотрудников территориального органа;

49) обеспечивает соблюдение законности при осуществлении сотрудниками и государственными служащими территориального органа, подчиненных органов и организаций оперативно-служебной деятельности, поддержание служебной дисциплины; организует воспитательную, психологическую, социальную, культурно-просветительскую работу с этими сотрудниками и государственными служащими;

50) обеспечивает исполнение законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции, а также собственную безопасность и защиту сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, в территориальном органе, подчиненных органах и организациях;

51) осуществляет материально-техническое обеспечение территориального органа, подчиненных органов и организаций; обеспечивает рациональное и эффективное использование бюджетных ассигнований федерального бюджета, а также имущества, закрепленного за территориальным органом на праве оперативного управления;

52) осуществляет функции получателя и распорядителя бюджетных средств (получателя, распорядителя средств федерального бюджета), а также бюджетные полномочия администратора доходов федерального бюджета, главного администратора (администратора) доходов бюджета субъекта Российской Федерации и местных бюджетов в соответствии с правовым актом главного администратора доходов бюджета о наделении соответствующими полномочиями;

53) осуществляет закупки товаров, работ, услуг в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

54) осуществляет информационно-правовое обеспечение деятельности территориального органа, подчиненных органов и организаций, в том числе ведение баз данных правовой информации в сфере внутренних дел;

55) обеспечивает профессиональное обучение водителей транспортных средств, проходящих службу (работающих) в территориальном органе, подчиненных органах и организациях, допущенных (допускаемых) к управлению транспортными средствами системы МВД России, оборудованными устройствами для подачи специальных световых и звуковых сигналов;

56) организует в пределах своей компетенции государственный санитарно-эпидемиологический надзор на объектах подчиненных органов и организаций;

57) организует прием граждан, своевременное и в полном объеме рассмотрение обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок;

58) организует работу по комплектованию, хранению, учету и использованию архивных документов территориального органа;

59) разрабатывает и реализует меры по обеспечению социальной и правовой защиты сотрудников, государственных служащих и работников территориального органа; оказывает в соответствии с законодательством Российской Федерации правовую помощь сотрудникам и государственным служащим в защите их прав и свобод по делам, возникшим в связи с осуществлением ими служебной деятельности;

60) организует и осуществляет в пределах своей компетенции профилактические, лечебно-оздоровительные, реабилитационные и санаторно-курортные мероприятия, направленные на охрану и укрепление здоровья сотрудников, государственных служащих и членов их семей, работников территориального органа, граждан, уволенных со службы в органах внутренних дел с правом на пенсию, а также иных лиц, соответствующее обеспечение которых на основании законодательства Российской Федерации возложено на МВД России;

61) осуществляет на территории субъекта Российской Федерации пенсионное обеспечение граждан, уволенных со службы в органах внутренних дел с правом на пенсию, членов их семей, а также иных лиц, пенсионное обеспечение которых на основании законодательства Российской Федерации возложено на МВД России;

62) осуществляет иные полномочия в сфере внутренних дел в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также нормативными правовыми актами МВД России.

Территориальный орган в целях осуществления своих полномочий имеет ***право***:

1) запрашивать и получать в установленном порядке от территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций, от должностных лиц этих органов и организаций, а также от граждан документы, справочные и другие материалы, необходимые для принятия решений по вопросам, относящимся к сфере внутренних дел;

2) приостанавливать или ограничивать во время чрезвычайных ситуаций использование любых сетей связи и средств связи, а также использовать в приоритетном порядке эти сети связи и средства связи;

3) использовать в соответствии с законодательством Российской Федерации возможности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, органов государствен-

ной власти субъекта Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций;

4) привлекать в установленном порядке для выработки решений по вопросам, относящимся к сфере внутренних дел, научные и иные организации, ученых и специалистов, в том числе на договорной основе;

5) участвовать в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив общественных объединений и граждан по наиболее актуальным вопросам деятельности органов внутренних дел на территории субъекта Российской Федерации;

6) организовывать капитальное строительство, реконструкцию, эксплуатацию, текущий и капитальный ремонт объектов подчиненных органов и организаций, а также жилищное строительство;

7) осуществлять управление и распоряжение жилищным фондом, закрепленным на праве оперативного управления за территориальным органом, в соответствии с его назначением; иметь специализированный жилищный фонд (служебные жилые помещения, жилые помещения в общежитиях); вести учет сотрудников, государственных служащих и работников территориального органа, не обеспеченных жилыми помещениями в населенном пункте по месту службы (работы) или нуждающихся в улучшении жилищных условий;

8) формировать и вести в соответствии с законодательством Российской Федерации учеты, информационные системы, в том числе банки данных, содержащие оперативно-справочную, разыскную, криминалистическую, статистическую, правовую и иную информацию, а также пользоваться в установленном порядке учетами и информационными системами других федеральных органов исполнительной власти;

9) взаимодействовать в соответствии с международными договорами, законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном МВД России, с компетентными органами иностранных государств и международными организациями по вопросам, относящимся к сфере внутренних дел;

10) осуществлять по заявкам редакций средств массовой информации аккредитацию журналистов для освещения деятельности территориального органа и подчиненных органов;

11) образовывать координационные, консультативные, экспертные и совещательные органы (советы, комиссии), в том числе межведомственные, в сфере внутренних дел;

12) использовать в своей деятельности информационные системы, системы связи и передачи данных, а также современную информационно-телекоммуникационную инфраструктуру;

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

14) использовать достижения в области науки и техники, современные технологии и информационные системы.

Организация деятельности территориального органа

Территориальный орган возглавляет министр внутренних дел по республике либо начальник главного управления (управления) МВД России по иному субъекту Российской Федерации (далее – руководитель территориального органа), назначаемый на

должность и освобождаемый от должности Президентом Российской Федерации по представлению Министра.

Руководитель территориального органа осуществляет руководство территориальным органом на основе единоначалия и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на территориальный орган задач.

Руководитель территориального органа имеет трех заместителей (одного заместителя – начальника полиции, одного заместителя – начальника главного следственного управления (следственного управления, отдела) и одного заместителя, курирующего иные вопросы), за исключением руководителей территориальных органов по Краснодарскому краю, по Московской области, по г. Москве, по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

Заместители руководителей территориальных органов назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации по представлению Министра или Министром в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Назначение на должности высшего начальствующего состава в органах внутренних дел и освобождение от этих должностей, а также продление срока службы лицам, замещающим указанные должности, осуществляет Президент Российской Федерации по представлению Министра, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Руководитель территориального органа:

1) докладывает Министру об осуществлении территориальным органом своих полномочий;

2) вносит на рассмотрение Министра предложения, касающиеся выработки и реализации основных направлений государственной политики в сфере внутренних дел на территории субъекта Российской Федерации;

3) взаимодействует по вопросам обеспечения правопорядка в субъекте Российской Федерации с высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, руководителями территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, руководителями иных государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций, участвует в работе координационного совещания по обеспечению правопорядка в субъекте Российской Федерации;

4) координирует в соответствии с законодательством Российской Федерации, нормативными правовыми актами МВД России и положением о территориальном органе деятельность расположенных на территории субъекта Российской Федерации органов, подразделений и организаций системы МВД России, не подчиненных территориальному органу;

5) участвует в работе антитеррористической комиссии и оперативного штаба в субъекте Российской Федерации, обеспечивает в пределах своей компетенции реализацию их решений;

6) организует деятельность территориального органа;

7) распределяет обязанности между своими заместителями; делегирует в установленном порядке часть предоставленных полномочий своим заместителям, руководителям (начальникам) структурных подразделений территориального органа, а также руководителям (начальникам) подчиненных органов и организаций;

8) утверждает положения о структурных подразделениях территориального органа, о подчиненных органах и организациях;

9) утверждает штатные расписания территориального органа, подчиненных органов и организаций;

10) вносит в МВД России предложения об установлении дополнительной численности сотрудников и государственных служащих территориального органа, подчиненных органов и организаций, о размере бюджетных ассигнований федерального бюджета на их содержание;

11) создает при необходимости в пределах утвержденных нормативов штатной численности и категорий должностей временные формирования для реализации задач и осуществления полномочий, возложенных на территориальный орган;

12) является старшим оперативным начальником для подчиненных органов и организаций, для включенных в состав сил, приданных территориальному органу в установленном порядке, сотрудников расположенных на территории субъекта Российской Федерации органов, подразделений и организаций системы МВД России, не подчиненных территориальному органу;

13) передислоцирует в соответствии с законодательством Российской Федерации в порядке и на период, которые установлены МВД России, силы и средства территориального органа, подчиненных органов и организаций в целях охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при осложнении оперативной обстановки на территории субъекта Российской Федерации;

14) обеспечивает соблюдение законности при осуществлении сотрудниками и государственными служащими территориального органа, подчиненных органов и организаций оперативно-служебной деятельности; организует и осуществляет контроль за законностью решений и действий должностных лиц территориального органа, подчиненных органов и организаций;

15) устанавливает в соответствии с законодательством Российской Федерации, нормативными правовыми актами МВД России и с учетом служебной необходимости правила внутреннего распорядка и режим работы территориального органа, подчиненных органов и организаций;

16) организует в соответствии с законодательством Российской Федерации информирование территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций, граждан о деятельности территориального органа;

17) организует в установленном порядке предоставление сведений о деятельности территориального органа средствам массовой информации;

18) обеспечивает в части, касающейся органов внутренних дел, выполнение мероприятий, предусмотренных федеральными, региональными и ведомственными целевыми программами;

19) организует правовое обеспечение оперативно-служебной деятельности территориального органа, подчиненных органов и организаций;

20) издает в пределах своей компетенции правовые акты по вопросам организации деятельности территориального органа, подчиненных органов и организаций, обеспечивает контроль за их исполнением; отменяет противоречащие законодательству Российской Федерации, нормативным правовым актам МВД России приказы и другие правовые акты, изданные руководителями (начальниками) подчиненных органов и организаций;

21) представляет в судах интересы территориального органа и по доверенности - интересы МВД России;

22) решает вопросы, связанные с отбором, расстановкой, воспитанием, организацией профессионального образования и дополнительного профессионального образования сотрудников, государственных служащих и работников территориального органа, профессионального обучения сотрудников территориального органа, а также с организацией морально-психологического обеспечения оперативно-служебной деятельности территориального органа;

23) вносит в МВД России предложения о назначении на должность и об освобождении от должности своих заместителей, а также других руководителей (начальников), должности которых входят в номенклатуру МВД России;

24) осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации, нормативными правовыми актами МВД России прием на службу (работу) в органы внутренних дел, назначение на должность и освобождение от должности, перемещение по службе (работе), увольнение сотрудников, государственных служащих и работников территориального органа; применяет в установленном порядке в отношении их меры поощрения и дисциплинарные взыскания;

25) присваивает в пределах своей компетенции специальные звания, а также присваивает (подтверждает) квалификационные звания лицам рядового и начальствующего состава территориального органа, подчиненных органов и организаций;

26) устанавливает в пределах бюджетных ассигнований федерального бюджета, предусмотренных на денежное довольствие, денежное содержание и заработную плату, дополнительные выплаты сотрудникам, государственным служащим и работникам территориального органа, руководителям (начальникам) подчиненных органов и организаций; утверждает положение о премировании сотрудников, государственных служащих и работников территориального органа; определяет размеры премий;

27) предоставляет в установленном порядке отпуска сотрудникам, государственным служащим и работникам территориального органа; разрешает выезд в служебные командировки за пределы субъекта Российской Федерации сотрудникам, государственным служащим и работникам территориального органа, подчиненных органов и организаций;

28) обладает полномочиями представителя нанимателя от имени Российской Федерации в отношении государственных служащих территориального органа, предоставляемыми Министром;

29) обладает правом первой подписи финансовых документов, а также правом заключения договоров, соглашений и контрактов в соответствии с законодательством Российской Федерации;

30) утверждает подчиненным органам и организациям сметы доходов и расходов; распределяет и перераспределяет в пределах своей компетенции бюджетные ассигнования и материально-технические средства между структурными подразделениями территориального органа, подчиненными органами и организациями;

31) обеспечивает в установленном порядке представление государственной статистической отчетности о деятельности территориального органа, подчиненных органов и организаций;

32) осуществляет в пределах своей компетенции управление имуществом, закрепленным за территориальным органом на праве оперативного управления; обеспечивает эффективное использование транспортных, оперативно-технических средств, иных материальных ценностей, а также бюджетных ассигнований федерального бюджета;

33) обеспечивает осуществление контроля за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, начисление, учет и взыскание пеней и штрафов по неуплаченным плате-

жам, принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей;

34) поощряет сотрудников, государственных служащих и работников территориального органа, подчиненных органов и организаций, а также граждан, оказывающих содействие органам внутренних дел в охране общественного порядка и помощь в раскрытии преступлений или установлении лиц, их совершивших; имеет для этих целей наградной фонд, формируемый в порядке, определяемом МВД России;

35) организует и ведет прием граждан; рассматривает предложения, заявления и жалобы по вопросам деятельности территориального органа, подчиненных органов и организаций, принимает по ним необходимые меры;

36) осуществляет другие полномочия в соответствии с законодательством Российской Федерации, законами субъекта Российской Федерации по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, принятыми в пределах его компетенции, и нормативными правовыми актами МВД России.

В территориальном органе образуется коллегия в составе руководителя территориального органа (председатель коллегии), заместителей руководителя территориального органа, входящих в нее по должности, а также других сотрудников органов внутренних дел, расположенных на территории субъекта Российской Федерации.

Состав коллегии территориального органа (кроме лиц, входящих в нее по должности) утверждается Министром по представлению руководителя территориального органа.

Тема 5. Государственная миграционная политика Российской Федерации

Значение и предпосылки формирования отечественной миграционной политики

Термин «политика» (греч. politika – государственные и общественные дела) – один из наиболее употребляемых в общественном лексиконе. В традиционном понимании – это «область взаимодействия между классами, партиями, народами, государствами, социальными группами, властью и населением, гражданами и их объединениями»[1].

Роль политики как особой сферы общественной жизни обусловлена тремя её свойствами: универсальностью, всеохватывающим характером, способностью воздействовать практически на любые стороны жизни, элементы общества, отношения, события; включенностью, или проникающей способностью, т. е. возможностью безграничного проникновения и, как следствие, атрибутивностью (способностью сочетаться с неполитическими общественными явлениями, отношениями и сферами)[2].

Политика – многоплановое и многоаспектное явление. Есть множество видов и разновидностей политики: внутренняя и внешняя, национальная, экономическая, социальная и т. д.

Под **социальной политикой** понимается система идей, установок, целей, методов и средств, с помощью которых осуществляется регулирование отношений между гражданами, социальными группами, нациями по поводу их места в обществе и обеспечения их непосредственной жизнедеятельности[3].

Одна из важнейших составляющих социальной политики государства – миграционная политика, вместе с тем она занимает самостоятельное место в государственной политике.

Миграционные процессы являются составляющей проблемы ***обеспечения национальной безопасности*** в России. При этом вопросы миграции рассматриваются в различных аспектах обеспечения безопасности страны – ***военном, экономическом, международном, социальном, демографическом, культурном, этническом, эпидемиологическом*** и др. Четко сформированная миграционная политика должна быть направлена на то, чтобы контролировать, а при необходимости, и воздействовать, изменять численность, состав, направление движения, место нахождения мигрантов, влиять на их интеграцию в принимающую среду.

Миграционная политика должна являться предметом глубокого изучения многих наук – социологии, демографии, истории, политологии и других – и требует системно-научного подхода. Однако в современной науке нет единого мнения по определению самого понятия «миграционная политика».

В качестве одного из определений миграционной политики можно предложить следующее.

Миграционная политика государства – комплекс идей, концептуально объединенных средств и мероприятий, относящихся к сфере государственного управления, регулируемых правовыми нормами, направленными на упорядочение миграционных процессов, защиту прав мигрантов и интеграцию их в принимающую среду, а также преодоление негативных последствий стихийной миграции[4].

---

[1] Политология для юристов: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М.: Юристъ, 2002. С. 122.

[2] См.: Политология: учеб. / под ред. М. А. Василика. М.: Гардарики, 2005. С. 10.

[3] См.: Канибер Ю. Н. Административно-правовые меры контроля миграционных процессов: учеб. пособие. Белгород: БелЮИ МВД России, 2005. С. 40.

[4] Катаева О. В. Административная ответственность за правонарушения в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской

О необходимости правового регулирования миграционных процессов в нашей стране заговорили в начале 90-х гг. Это было связано с преодолением изоляции России на международной арене и распадом СССР[1]. Произошедшие изменения, прежде всего упрощение порядка въезда в Россию, «прозрачность» государственных границ, привели к резкому увеличению масштабов иммиграции. Чтобы осуществлять контроль за миграционными процессами в сложившихся условиях, государству была необходима новая миграционная политика.

Первым основополагающим правовым актом Российской Федерации, который заложил основы целенаправленной миграционной политики на длительный период времени, определил ее цели и задачи, стал Указ Президента РФ от 9 августа 1994 г. № 1668[2], утвердивший Федеральную миграционную программу Российской Федерации. В этой программе впервые были сделаны попытки определения понятий, целей и задач государственной политики в области миграции. «Первоочередной целью государственной миграционной политики является регулирование миграционных потоков, преодоление негативных последствий стихийно развивающихся процессов миграции, создание условий для беспрепятственной реализации прав мигрантов, а также обеспечение гуманного отношения к лицам, ищущим убежища на территории Российской Федерации»[3]. В ней были заложены основы для создания новой системы государственного регулирования миграционных процессов, вместе с тем логического завершения эта программа не получила. Четкая, скоординированная программа действий в области миграционной политики, учитывающая демографические, национальные, социокультурные и экономические интересы, так и не была выработана.

Многочисленные попытки сформулировать государственную концепцию миграционной политики России свелись в конечном счете к тому, что в 2003 г. Правительством была утверждена Концепция регулирования миграционных процессов[4] в качестве официальной стратегии государственной деятельности в миграционной сфере. Указанная Концепция представляла собой систему взглядов на содержание и основные направления деятельности органов государственной власти РФ в области управления миграционными процессами. Однако данная Концепция являлась, по сути, декларативным документом. В ней не было дано четких ответов на то, «какова будет стратегическая линия миграционной политики страны на более или менее отдаленную перспективу; каковы механизмы противодействия нелегальной иммиграции; заинтересована ли Россия в привлечении населения или для нее предпочтительным видится импорт иностранной рабочей силы, или она намерена избавляться от иммигрантов, уже проживающих на ее территории, но по разным причинам не имеющих регистрации?»[5]

Федерации. Воронеж, 2010.

[1] См.: Немытина М. В. Тенденции формирования правовой миграционной политики России // Правовая политика и правовая жизнь. 2004. № 1. С. 69.

[2] Документ утратил силу с 7 декабря 2016 г. в связи с изданием Указа Президента Рос. Федерации от 7 декабря 2016 г. № 656 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации».

[3] Федеральная миграционная программа // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 18, ст. 2065, ст. 2838; Рос. газ. 2006. 11 мая. № 97 (4063).

[4] О Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 1 марта 2003 г. № 256-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 10, ст. 923. Документ утратил силу с 5 октября 2012 года в связи с изданием Распоряжения Правительства Рос. Федерации от 5 октября 2012 г. № 1861-р «О признании утратившим силу Распоряжения Правительства РФ от 01.03.2003 № 256-р "О Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации"».

[5] Полежаева С. Регулирование миграционных процессов в современной России // Профессионал. 2006. № 4. С. 39.

Руководитель Федеральной миграционной службы России[1] К. О. Ромодановский по данной проблеме высказался таким образом: «Миграционная политика Российской Федерации переживает сегодня очень бурный, непростой и в то же время этапный период. С развалом Советского Союза начался настоящий миграционный бум. Отчасти это не может не вызывать положительных эмоций: такой объем миграции свидетельствует о лидирующих позициях нашей страны на постсоветском пространстве, наши рабочие не едут, например, в Молдову и на Украину. В то же время надо честно признать, что в какой-то момент государство попросту оказалось не готово к такому повороту событий. Именно поэтому Правительством предпринимаются сегодня колоссальные усилия по выработке четкой миграционной политики»[2].

Основным результатом данной деятельности необходимо назвать принятие и утверждение Президентом РФ Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года[3].

В данной Концепции определены:

- условия формирования и реализации государственной миграционной политики Российской Федерации;

- цели, принципы, задачи и основные направления государственной миграционной политики Российской Федерации;

- международное сотрудничество;

- основные механизмы реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.

В целях консолидации усилий федеральных органов государственной власти, других государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества по созданию благоприятных внутренних и внешних условий для реализации национальных интересов и стратегических национальных приоритетов Российской Федерации с 31 декабря 2015 года начала действовать новая Стратегия национальной безопасности Российской Федерации[4], в которой среди основных угроз государственной и общественной безопасности названа деятельность преступных организаций и группировок, в том числе транснациональных, связанная с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, организацией незаконной миграции и торговлей людьми, а среди главных стратегических угроз национальной безопасности в области экономики выделены условия для незаконной миграции, неравномерное развитие регионов, снижение устойчивости национальной системы расселения.

Таким образом, можно сказать о том, что на сегодняшний день разработан и принят основной стратегический документ, определяющий политику государства в

---

[1] Федеральная миграционная служба России с апреля 2016 года упразднена Указом Президента Рос. Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 15, ст. 2071. Ее функции и полномочия переданы Министерству внутренних дел Российской Федерации.

[2] Ромодановский К. О. Доклад на «Правительственном часе» в Государственной Думе на тему «Об основных приоритетах миграционной политики Российской Федерации и о мерах, принимаемых Правительством Российской Федерации, по совершенствованию действующего законодательства в этой сфере» // Миграц. право. 2006. № 1.

[3] Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года: утв. Президентом Рос. Федерации. Документ опубликован не был.

[4] О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1 (часть II), ст. 212.

сфере миграции. Вместе с тем, также имеется ряд проблем, затрудняющих ее практическую реализацию.

Проблемы формирования миграционной политики в России все чаще поднимаются в научных и политических дискуссиях, в средствах массовой информации.

Со стороны государства принимаются активные действия по упорядочению миграционных процессов, стабилизации миграционной ситуации. Ведется соответствующая законопроектная работа, осуществлено упразднение Федеральной миграционной службы России.

Проблемы формирования миграционной политики Российской Федерации

Цели миграционной политики, как правило, рассматриваются в трех аспектах:

а) обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения Российской Федерации;

б) стабилизация и увеличение численности постоянного населения Российской Федерации;

в) содействие обеспечению потребности экономики Российской Федерации в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей[1].

При этом в качестве главной цели миграционной политики всех стран-импортеров, а России в особенности, ею названа задача защиты страны-реципиента от потока криминальной иммиграции как легального, так и нелегального толка.

Говоря о проблемах формирования государственной миграционной политики и регулирования миграционных процессов, отечественные ученые А. Г. Хабибуллин и А. И. Селиванов высказали мнение, что для того, чтобы государство оказалось способным выполнять свою роль в политической системе общества и иных его сферах, необходим определенный набор условий и факторов. К числу основных, наиболее существенных для этого **объективных условий**, по их мнению, следует отнести следующие:

- ✓ ***правовые*** – наличие нормативно-правовой системы, являющейся легитимизирующей основой для тех или иных акций государства по воздействию на всю совокупность происходящих общественных процессов;
- ✓ ***социальные*** – социальная опора в лице либо населения в целом, либо определенных слоев, а также возможность повышения или понижения государством социального статуса (ранга) индивидов или групп;
- ✓ ***экономические*** – материальные ценности, необходимые для обеспечения регулятивного воздействия государства, – государственная казна, государственный сектор экономики, плодородные земли, полезные ископаемые, инфраструктуры связи, транспорта, энергетики и т. д.;
- ✓ ***силовые*** – аппарат принуждения в лице специальных институтов и органов, профессионально подготовленных для этого людей, а также оружия или иных средств;
- ✓ ***идеологические*** – наличие неких идеологем, позволяющих государству обосновывать свое место в политической системе и добиваться должной степени консолидированности общества;
- ✓ ***информационно-аналитические*** – информация, объем, качество и каналы доведения которой позволяют осуществлять компетентное руководство общественными процессами.

Только в том случае, если государство располагает всей совокупностью должных ресурсов, формирует свою государственную политику, это позволяет ему выполнять свое предназначение. Всякое государство жизнеспособно лишь тогда, когда оно в

[1] Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года: утв. Президентом Рос. Федерации. Раздел III.

должной мере эффективно выполняет весь объем наиболее значимых своих функций. Отсутствие же или недостаточность какого-либо из названных ресурсов либо существенно снижает характер политической субъектности государства, либо делает данное государство нежизнеспособным.

Все это в полной мере относится к формированию государственной миграционной политики и регулированию миграционных процессов[1].

Приходится констатировать, что в настоящее время каждое из вышеперечисленных условий и факторов, регулирующих миграционные процессы, а именно: правовые, социальные, экономические, силовые, идеологические, информационно-аналитические, окончательно не сформированы, в силу чего не способны оказывать необходимое влияние на реализацию миграционной политики государства.

Оценивая миграционную ситуацию в России, А. Г. Хабибуллин и А. И. Селиванов приводят следующие статистические сведения: «… ежегодно в страну приезжает более 20 млн человек. При этом только каждый шестой мигрант живет в России легально. Одновременно продолжается и интенсивный выезд российских граждан за рубеж. Относительно "качества" мигрантов ситуация также драматичная – в страну въезжает в основном неквалифицированная рабочая сила и работники сферы торговли и услуг, из страны продолжают выезжать высококвалифицированные кадры. Страна до сих пор не является привлекательной для квалифицированного интеллектуального труда»[2].

Причина, по их мнению, в том, что «государству до недавних пор навязывалась идея полного отказа от важнейшей своей политической функции – целеполагания, предоставив регионам и даже отдельным предприятиям право определять приоритеты и цели своего развития, … были выпущены из-под контроля государства многие социальные процессы, среди которых оказалась миграция. Следствием этого стали не только утрата былых позиций государства в ряде сфер в международном разделении труда и существенный научно-технический регресс, но и снижение потенциальных возможностей национальной экономики обеспечивать безопасность собственного государства, в том числе в смысле оттока интеллектуальной молодежи, проблем с притоком низкоквалифицированных иностранных рабочих»[3].

В последние годы в отечественной юридической науке стала особенно актуальна тема правовой политики. В широком смысле правовая политика – это деятельность, прежде всего, государственных и муниципальных органов, общественных объединений, отдельных лиц, включающая систему идей, целей, мер и способов, обеспечивающих функционирование и воспроизводство правового механизма, направленная на осуществление интересов, прав и свобод личности во взаимодействии с обязанностями[4]. Признаками правовой политики следует считать ее обязательное соответствие действующему законодательству, подчинение Конституции РФ, соответствие интересам личности, общества и государства, опору на принудительную силу государства, исключительно на основе права и обоснованности передовыми достижениями юридической науки.

Российская правовая миграционная политика, как часть общегосударственной политики, вырабатывается Президентом РФ, Государственной Думой, Советом Федерации, Правительством, Конституционным Судом, законодательными (представитель-

---

[1] См.: Хабибуллин А. Г., Селиванов А. И. К вопросу о государственном регулировании миграционных процессов // Миграц. право. 2006. № 3.

[2] Там же.

[3] Там же.

[4] См.: Рыбаков О. Н. Правовая политика как юридическая категория // Журн. рос. права. 2002. № 3. С. 71.

ными) и органами субъектов Федерации, всеми, кто обладает правом законодательной инициативы. В формировании правовой миграционной политики принимают участие органы исполнительной власти (федеральные и субъектов Российской Федерации), а также движения, объединения, ученые и граждане, но не непосредственно, а через официальные институты, прессу.

Глава государства – **Президент Российской Федерации** – обладает высшей компетенцией в области миграционной политики. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованные функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства.

Он реализует свои полномочия, опираясь на систему специализированных органов государственной власти, а также на консультативные и совещательные органы.

Федеральное Собрание располагает широкими полномочиями, направленными на выработку мер обеспечения правовой миграционной политики. К ведению Государственной Думы в области обеспечения миграционной политики относится принятие законов, непосредственно связанных с миграционной политикой.

Основная часть деятельности обеих палат Федерального Собрания в области миграционной политики осуществляется на постоянной основе через комитеты. В Совете Федерации и Государственной Думе имеется ряд комитетов, деятельность которых связана с миграционной политикой.

Правительство России в соответствии с Конституцией (п. 1 ст. 110) является непосредственным организатором и исполнителем государственно-властных решений в сфере обеспечения безопасности и, следовательно, в области миграционной политики. Правительство выполняет следующие функции, связанные с реализацией миграционной политики:

– разработка и обеспечение исполнения бюджета;

– осуществление мер по обеспечению обороны, государственной безопасности, реализации внешней политики России;

– осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охрана общественного порядка и собственности, борьба с преступностью;

– обеспечение проведения единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии[1].

Конституционный Суд Российской Федерации в пределах своей компетенции участвует в формировании правовой миграционной политики, а именно:

1) разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации:

а) федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации,

б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации,

в) договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации,

---

[1] См.: Канибер Ю. Н. Административно-правовые меры контроля миграционных процессов: учеб. пособие. Белгород: БелЮИ МВД России, 2005. С. 50.

г) не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации;

2) разрешает споры о компетенции:

а) между федеральными органами государственной власти,

б) между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации,

в) между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации;

3) по жалобам о нарушении конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле;

4) дает толкование Конституции Российской Федерации;

5) выступает с законодательной инициативой по вопросам своего ведения;

6) осуществляет иные полномочия, предоставляемые ему Конституцией Российской Федерации, Федеративным договором и федеральными конституционными законами.

Органы исполнительной власти – федеральные и субъектов Российской Федерации (в пределах ведения и полномочий Российской Федерации) – образуют единую систему исполнительной власти в стране. С 2004 г. по 2016 г. (после сложных и многоэтапных преобразований в области управления миграционными процессами) основным федеральным органом исполнительной власти Российской Федерации, реализующим миграционную политику, была Федеральная миграционная служба. В результате произошедших преобразований укрепились роль и значимость указанной сферы государственного управления, появились новые способы решения проблем правового регулирования миграционных процессов в России. В настоящее время Министерство внутренних дел России играет ключевую роль в реализации и формировании правовой миграционной политики государства. Выполняя функцию по контролю за режимом пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, органы внутренних дел участвуют в разработке федеральных целевых программ в сфере миграции, вносят практические предложения по дальнейшему совершенствованию правовой миграционной политики.

Кроме того, в систему органов, действующих в этой области, входят Федеральная служба безопасности (ФСБ), включая пограничные войска, Служба внешней разведки (СВР), Министерство иностранных дел, Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС). Министерства финансов, юстиции, здравоохранения и ряд других федеральных ведомств в процессе своей деятельности также отвечают за обеспечение тех или иных аспектов миграционной политики.

Значительную роль в формировании правовой миграционной политики играют судебные, прокурорские, следственные и иные юрисдикционные органы. Осуществляя правоприменительную, правоохранительную и правоисполнительную деятельность, эти структуры проверяют эффективность реализуемой миграционной политики, и при необходимости корректируют ее, внося предложения и рекомендации по ее совершенствованию.

Все перечисленные субъекты формирования правовой миграционной политики выступают также и субъектами ее осуществления, но главным проводником правовой миграционной политики, ее организатором и координатором является государство с его мощным управленческим аппаратом и властными функциями.

Принципы правовой миграционной политики. Методы проведения правовой миграционной политики

Основные **принципы** правовой миграционной политики:

– ***социальная обусловленность***, служение общественным потребностям, интересам личности, государства;

– ***научность*** как обоснованность положений и рекомендаций юридической науки, теоретических и прикладных разработок авторитетных научных центров и школ;

– ***устойчивость и предсказуемость***, а именно, сочетание решения тактических задач с осуществлением стратегических целей, независимо от изменения условий реализации;

– ***легитимность***, выражающаяся в том, что большинство граждан Российской Федерации одобряют и санкционируют направленность и содержание правовой миграционной политики государства;

– ***демократический характер***, то есть формирование правовой миграционной политики при участии и под контролем широких слоев населения;

– ***законность*** как основанность на нормах Конституции РФ, федеральных законов, законов субъектов Федерации, а также не противоречащих им нормах подзаконных нормативно-правовых актов, запрещение игнорирования требований законодательства под предлогом политической, экономической и иной целесообразности;

– ***учет нравственно-ценностных устоев и культурных традиций общества***, основанность на общепризнанных нравственных ценностях и культурных традициях российского общества. Правовая миграционная политика базируется на идеях гуманизма, справедливости, коллективизма, взаимопомощи и социального компромисса, приоритета общественных интересов над индивидуальными потребностями, уважение к государственным институтам, национального культурного равноправия, уважения ценностей и традиций всех народов России и мирового сообщества;

– ***гласность***, т. е. открытость доступа к информации о сущности, целях, принципах и механизмах реализации правовой миграционной политики;

– ***соответствие международным стандартам правового регулирования при учёте национальных интересов***. Правовая миграционная политика в Российской Федерации основана на общепризнанных принципах и нормах международного права и международно-правовых стандартах правового регулирования, не противоречащих ее национальным интересам;

– ***планомерность и поэтапность***, т. е. проведение правовой миграционной политики на основе долгосрочной программы юридического реформирования общества, а также на системе ближайших планов правотворческой деятельности и правореализационных мероприятий;

– ***комплексный подход к решению проблем***. Для достижения поставленных целей применяются как юридические средства, так и ресурсы не правового характера. Для решения актуальных проблем в сфере миграции активно используются все формы реализации правовой миграционной политики. Данный принцип нашел отражение в методах реализации правовой миграционной политики.

Методы проведения правовой миграционной политики – убеждение и принуждение в различных их формах, проявлениях и сочетаниях. Убеждать – значит поощрять субъектов к определенной деятельности, соответствующей их воле, без силового давления, обеспечивая свободу выбора. Убеждение может осуществляться через такие позитивные юридические средства, как субъективные права, законные интересы, льготы и т. д. Государство, прежде всего, должно максимально использовать методы убеждения как основные, главные. Убеждение основывается на заинтересованности, доказательствах законности и целесообразности сознательного поведения, отвечающе-

го нормам права[1]. В качестве примера реализации вышеуказанного метода, можно привести начатый в 2005 г. на территории Московской области и Краснодарского края эксперимент по легализации незаконных работников-иностранцев, задача которого заключается в возможности получения всего спектра разрешительных документов непосредственно мигрантом. Результаты эксперимента показали стремление значительного количества трудовых мигрантов «выйти из тени» и работать на законных основаниях. Ведь многие нелегальные мигранты подвергаются откровенной и наглой эксплуатации со стороны своих работодателей: их принуждают к сверхурочной и дополнительной бесплатной работе, ограничивают свободу перемещения, вплоть до содержания взаперти, шантажируют, избивают. Лишь ничтожная часть гастарбайтеров пользуются социальным пакетом: медицинской страховкой, оплачиваемым отпуском и больничным листом[2].

На сегодняшний день вопрос о необходимости легализации незаконных мигрантов остается дискуссионным. Руководители силовых структур зачастую расходятся во мнении по характеру масштабов и способов осуществления данной процедуры[3]. Тем не менее при всей дискуссионности вопроса практического осуществления регуляризации правового статуса незаконных мигрантов, необходимость легализации определенных их категорий очевидна.

Близкий к убеждению метод рекомендации ориентирован на конкретный вариант действий, желательных с точки зрения общества и государства. Он включает информирование по юридическим вопросам в области миграции, правовое воспитание населения в духе соблюдения законов Российской Федерации и субъектов Федерации, пропаганду легальной миграции и положительного опыта регуляризации правового статуса незаконных мигрантов.

«Поощрять – значит с помощью системы вознаграждений побуждать следовать действиям, в которых заинтересовано общество и государство, стимулировать социально полезную деятельность»[4]. На сегодняшний день в контексте рассматриваемой проблемы этот метод государственного управления используется недостаточно. По отношению к иммигрантам его можно рассматривать как получение ими социальных гарантий и льгот. Что касается поощрения российских граждан в сфере регулирования миграционных процессов, то здесь можно обратиться к опыту зарубежных государств. Так, японское правительство предприняло попытку предотвратить незаконную иммиграцию посредством премий за выявление подпольных мигрантов. Думается, что российское общество также могло бы реализовать метод поощрения при обращении к широкой общественности в борьбе с нелегальными иммигрантами.

---

[1] См.: Теория государства и права [Электронный ресурс]: учеб. / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М.: Юристъ, 2004. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] См.: Дзасохова Н. Стихия, которой надо управлять // Щит и меч. 2005. № 43. С. 7.

[3] См.: Ромодановский К. О. Доклад на «Правительственном часе» в Государственной Думе (15 марта 2006 г.) на тему «Об основных приоритетах миграционной политики Российской Федерации и о мерах, принимаемых Правительством Российской Федерации по совершенствованию действующего законодательства в этой сфере» [Электронный ресурс] // Миграц. право. 2006. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Чекалин А. А. Доклад на «Правительственном часе» в Государственной Думе (15 марта 2006 г.) на тему «Об основных приоритетах миграционной политики Российской Федерации и о мерах, принимаемых Правительством Российской Федерации по совершенствованию действующего законодательства в этой сфере» [Электронный ресурс] // Миграц. право. 2006. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[4] Теория государства и права [Электронный ресурс]: учеб. / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М.: Юристъ, 2004. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

«Принуждать – значит склонять людей к определенной деятельности посредством силового давления (вопреки воле управляемых), ограничивая свободу их выбора. Принуждение может осуществляться через такие юридические средства, как меры пресечения, приостановления, наказания и т. д.»[1] Принуждение традиционно рассматривается в качестве вспомогательного метода воздействия, используемого в силу нерезультативности убеждения. Если волевое поведение индивида характеризуется игнорированием правовых требований и даже убежденным отрицательным отношением к ним, то для того, чтобы «навязать» государственную волю, здесь необходимо прибегнуть уже к тем формам, с помощью которых можно преодолеть негативное отношение и добиться повиновения[2].

Государственное принуждение как метод правовой миграционной политики преследует цель воспитания личности в духе уважения к закону и воздаяния за совершение нарушений правил миграционного режима. Применение принуждения осуществляется в особой, закрепленной в нормативных актах процедурной форме. В этих актах определены виды и мера принуждения, основание его применения, порядок осуществления. Чем четче регламентирована процедура применения государственного принуждения в сфере регулирования миграционных процессов, тем надежнее правовые гарантии прав и свобод человека, тем меньше возможностей для злоупотреблений со стороны правоприменительных органов и должностных лиц.

Современная российская миграционная правовая политика постепенно должна трансформироваться в политику активных действий, обеспечивающую не только предсказуемость миграционных процессов, но и их направление в нужное для страны русло. «Безусловно, правовая политика в сфере миграции должна учитывать и учитывает происходящие в стране процессы, но активная правовая миграционная политика не всегда совпадает, да и не может совпадать с этими процессами, поскольку она должна иметь для них определенное ориентирующее, руководящее значение… В настоящее время основной упор в миграционной политике России также переводится на создание такой правовой основы в сфере регулирования миграционных отношений, которая обеспечила бы для страны динамичный приток профессиональных работников, развитие экономики и общества, обогащение национальных культур»[3].

Реализация правовой миграционной политики невозможна вне административной политики государства. В связи с этим необходимо провести анализ проблем, с которыми общество столкнулось на новом этапе развития. К ним следует отнести:

– несостоятельность прежней административной политики в новых условиях;

– несовершенство организации и функционирования публичного управления;

– невостребованность руководством правоохранительных органов научного потенциала юридической науки, в частности теории административной политики;

– низкое правовое качество административного нормотворчества;

– недостаточное обеспечение практических и теоретических направлений административной деятельности государства материальными, техническими и кадровыми ресурсами.

Проводимая в современных условиях административная реформа государства направлена на устранение указанных недостатков. Говоря о целях административной реформы в России, Ю. Н. Старилов охарактеризовал ее как «политический шаг, направленный на коренные изменения в административной сфере с целью укрепления

---

[1] Там же.

[2] См.: Ардашкин В. Д. О принуждении по советскому праву // Сов. государство и право. 1970. № 7. С. 35.

[3] Хабриева Т. Я. Правовая политика государства в сфере миграции населения [Электронный ресурс] // Миграц. право. 2006. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

и совершенствования организации и функционирования публичного управления, обеспечения эффективности и режима законности деятельности государственных и муниципальных служащих, улучшения административных процедур и повышения правового качества административного нормотворчества. Результатами административной реформы в правовом аспекте является изменение российского административного законодательства и как следствие – самого административного права, системы административно-правового регулирования»[1].

Как одна из важнейших составляющих административно-правовой политики, административно-правовая миграционная политика государства также находится в стадии административного реформирования. Поскольку это политика, проводимая с помощью правовых средств, крайне важно всячески совершенствовать эти средства, повышать их эффективность, надежность, четкость и безотказность функционирования. Это касается, прежде всего, законов, указов и правительственных постановлений, других нормативных актов, механизма правового регулирования, правоприменительной деятельности, судебной практики, прав и обязанностей граждан, юридической ответственности, правовой культуры – всех элементов, составных частей и институтов, образующих российскую правовую систему.

Начиная с 2006 года принят ряд федеральных законов, направленных на совершенствование и повышение эффективности административно-правового регулирования миграционных процессов.

Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 110-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» вносят значительные изменения в содержание режима пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

Изменившиеся правила режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России вызвали необходимость внесения изменений в законодательство об административных правонарушениях. Федеральным законом от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части усиления ответственности за нарушение порядка привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства)» в составы статей КоАП РФ внесены изменения, связанные с принятием федеральных законов от 18 июля 2006 г. №№ 109, 110 (ст. 18.8, 18.9, 18.10), в законе появились новые составы административных правонарушений в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ (ст. 18.15, 18.16, 18.17), за ряд правонарушений увеличены размеры административных штрафов (ст. 18.8, 18.10, 18.11, 18.13), кроме того, за правонарушения в данной сфере впервые введена мера административного наказания – административное приостановление деятельности (ч. 2 ст. 18.13, 18.15, 18.16, ч. 1, ч. 3 ст.18.17 КоАП РФ).

По проблеме совершенствования управления миграционными процессами продолжается активная законопроектная работа, в связи с чем актуален вопрос о сведении воедино, т. е. кодификации, десятков миграционных законов и более сотни иных нормативных правовых актов, прямо или косвенно регулирующих миграционные отношения.

---

[1] Старилов Ю. Н. Административная реформа в России: на пути к «правовому» или «сильному» государству? // Прав. полит. и правов. жизнь. 2005. № 2. С. 51–67.

Актуальность кодификации отечественного миграционного законодательства обсуждается в научных кругах и на правительственном уровне.

«Миграционное законодательство, в строгом смысле, не является правовым. Это понятие обобщает институты и нормы административного, административно-процессуального, трудового, семейного и жилищного права»[1]. Л. В. Андриченко в связи с этим считает, что «необходимо разработать и принять самостоятельный федеральный закон, устанавливающий правовые основы государственного регулирования миграционных процессов, закрепляющих статус основных субъектов миграционных отношений, определяющий направления и основные виды миграции, порядок выезда из Российской Федерации и въезда на территорию России, транзитного проезда через российскую территорию, регистрационный учет лиц по месту пребывания и по месту жительства в Российской Федерации»[2]. По убеждению М. В. Плещевой, необходимо разработать кодифицированный законодательный акт, регулирующий все виды и типы миграции на территории Российской Федерации[3]. Данной точки зрения придерживаются и другие авторы.

Таким образом, можно сказать, что в последнее время существенно повысилась роль административно-правового противодействия правонарушениям в сфере обеспечения режима пребывания на территории России иностранных граждан и лиц без гражданства. Вместе с тем возникли и серьезные проблемы в реализации административно-правовой политики в сфере миграции.

Важной составляющей административно-правовой миграционной политики государства является ее информационное обеспечение, в котором значительную роль играют информационные ресурсы органов государственной власти и средства массовой информации.

СМИ отводится функция информирования населения о ходе реализации административно-правовой миграционной политики, об изменениях правового статуса граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, о формировании объективного общественного мнения о деятельности государственных органов в указанном направлении, об устойчивой законопослушной мотивации населения в сфере миграции. Однако руководители органов внутренних дел не всегда проявляют должную активность во взаимодействии со средствами массовой информации, слабо используют их возможности в оказании помощи по проведению в жизнь административно-правовой миграционной политики государства. На сегодняшний день СМИ недостаточно освещают ход реализации нового миграционного законодательства, ограничиваясь только обсуждением общих миграционных проблем.

Подытоживая сказанное, можно сделать вывод, что Россия сегодня нуждается не просто в миграционной политике, а в четко сформулированной **административно-правовой миграционной политике**, охватывающей всю административно-правовую систему регулирования миграционных процессов.

Административно-правовая миграционная политика подразумевает основанное на системном подходе обеспечение слаженного действия правотворческих и правоприменительных органов, выработку доктрины демографического развития, подготовку кадров юристов высшей квалификации для работы с мигрантами, а также активную информационную составляющую. Научно выверенная, жизненная администра-

---

[1] Мишуров В. М. Глобальные и региональные факторы генезиса миграционного законодательства России // Юристъ-Правоведъ. 2003. № 1. С. 52.

[2] Андриченко Л. В. Проблемы развития законодательства Российской Федерации в сфере миграции // Юстиция. 2007. № 1. С. 141.

[3] Плещева М. В. Конституционно-правовое регулирование вынужденной миграции в Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2005. С. 29.

тивно-правовая миграционная политика должна обладать не только тактикой, но и стратегией, т. е. осуществлять стратегические цели и тактические задачи. В теоретических, методологических, прогностических аспектах наука призвана опережать применение законодательства.

Основные положения Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года[1] представляет собой систему взглядов на содержание, принципы и основные направления деятельности Российской Федерации в сфере миграции.

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

Разработка Концепции осуществлена с учетом отечественного и международного опыта в сфере управления миграционными процессами и обусловлена необходимостью обозначения стратегических ориентиров миграционной политики во взаимосвязи с ожидаемыми перспективами экономического, социального и демографического развития Российской Федерации, внешней политики Российской Федерации и интеграционными процессами на территориях государств-участников Содружества Независимых Государств, Таможенного союза и Единого экономического пространства, а также с общемировыми тенденциями глобализации. Реализация настоящей Концепции должна способствовать разрешению проблем, препятствующих эффективному регулированию миграции и снижению социокультурных, экономических и политических рисков, связанных с притоком мигрантов.

Для целей Концепции используются следующие основные понятия:

- **академическая мобильность** – международные перемещения ученых и преподавателей в целях осуществления научной и преподавательской деятельности, обмена опытом, представления результатов исследований, а также в других профессиональных целях;
- **временная миграция** – международная или внутренняя миграция, которая совершается на определенный период времени без перемены постоянного места жительства. Временная миграция осуществляется с целью работы (временная трудовая миграция), учебы (образовательная миграция) и тому подобного;
- **долгосрочная миграция** – международная или внутренняя миграция, которая совершается на длительный период (не менее одного года);
- **квотирование привлечения иностранной рабочей силы** – регулирование численности иностранных работников, привлекаемых к осуществлению трудовой деятельности на территории Российской Федерации;
- **краткосрочная миграция** – международная или внутренняя миграция, которая совершается на непродолжительный срок (менее одного года). Перемещения с рекреационными целями, на лечение или в краткосрочные командировки к миграции не относятся;
- **миграция на постоянное место жительства** – международная или внутренняя миграция, которая предполагает смену постоянного места жительства;
- **незаконная миграция** – перемещения в Российскую Федерацию с нарушением законодательства Российской Федерации, касающегося въезда, пребывания (проживания) иностранных граждан на территории Российской Федерации и (или) осуществления ими трудовой деятельности;
- **образовательная (учебная) миграция** – миграция с целью получения или продолжения образования;

[1] Далее – Концепция.

• **организованное привлечение иностранной рабочей силы (иностранных работников)** – деятельность государства или уполномоченных негосударственных структур по организации перемещений иностранных работников в Российскую Федерацию, включающая организованный набор необходимых работников в стране происхождения, их довыездную подготовку, прием и трудоустройство на законных основаниях на заранее выделенные рабочие места;

• **сезонная трудовая миграция** – вид трудовой миграции иностранных граждан, работа которых по своему характеру зависит от сезонных условий и осуществляется только в течение части года;

• **трудовая миграция** – временная миграция с целью трудоустройства и выполнения работ (оказания услуг).

Условия формирования и реализации государственной миграционной политики Российской Федерации

Миграционные процессы играют значимую роль в социально-экономическом и демографическом развитии Российской Федерации. За последние два десятилетия ***миграционный прирост в значительной степени компенсировал более половины естественной убыли населения***. Согласно расчету Федеральной службы государственной статистики о перспективной численности населения до 2030 года (высокий и средний варианты), учитывающему результаты Всероссийской переписи населения и динамику демографических процессов последних лет, численность населения страны на начало 2025 года составит 142,8-145,6 миллиона человек.

Переселение мигрантов на постоянное место жительства в Российскую Федерацию становится одним из источников увеличения численности населения страны в целом и ее регионов, а привлечение иностранных работников по приоритетным профессионально-квалификационным группам в соответствии с потребностями российской экономики является необходимостью для ее дальнейшего поступательного развития.

В современных условиях миграция ***работников высокой квалификации*** является важным источником накопления человеческого капитала, обеспечивающего экономический рост и благосостояние в принимающих странах. Не случайно конкуренция за привлечение таких работников имеет международный масштаб. Одна из стратегических задач – создание условий и механизмов для привлечения востребованных экономикой высококвалифицированных и квалифицированных специалистов разного профиля, предпринимателей и инвесторов, прежде всего на долгосрочной основе.

В настоящее время ***миграционная привлекательность Российской Федерации*** по сравнению с другими странами, принимающими мигрантов, невысока и распространяется преимущественно на граждан государств-участников Содружества Независимых Государств. Продолжается эмиграционный отток из страны. Мигранты новых поколений, прибывающие в Российскую Федерацию из государств-участников Содружества Независимых Государств, по сравнению с их предшественниками обладают более низким уровнем образования, знания русского языка и профессионально-квалификационной подготовки.

Неблагоприятные тенденции наблюдаются во внутренних миграциях. Население Российской Федерации отличается более низкой территориальной мобильностью (в том числе на локальном уровне) в сравнении с другими странами. Причины обусловлены большими издержками на переселение, неразвитостью транспортной сети, ограниченностью рынка арендуемого жилья, высокой стоимостью жилья и его аренды, низкими доходами большей части населения. Основным вектором межрегиональных внутренних миграций остается движение с Востока в Центр и в Московский регион, что усиливает дисбаланс в распределении населения по территории Российской Федерации.

Миграционное законодательство Российской Федерации не в полной мере соответствует текущим и будущим потребностям экономического, социального и демографического развития, интересам работодателей и российского общества в целом. Оно ориентировано на привлечение временных иностранных работников и не содержит мер, способствующих переезду на постоянное место жительства, адаптации и интеграции мигрантов.

Несовершенство действующей системы управления миграционными процессами проявляется в наличии большого числа ***незаконных мигрантов***. Ежегодно в стране от 3 до 5 миллионов иностранных граждан осуществляют трудовую деятельность без официального разрешения. Незаконная миграция, питающая рабочей силой теневой сектор экономики, является одной из главных причин усиления негативного отношения к мигрантам со стороны части населения Российской Федерации.

За исключением Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, ***отсутствуют программы привлечения на постоянное место жительства мигрантов*** с востребованными в стране профессионально-квалификационными, образовательными, экономическими, демографическими, социокультурными и другими характеристиками, способных успешно адаптироваться и интегрироваться в российское общество. Сложности в получении разрешения на временное проживание и вида на жительство затрудняют процесс получения гражданства для большинства законопослушных мигрантов.

Система привлечения временных трудовых мигрантов и определения потребности в иностранной рабочей силе нуждается в совершенствовании. Трудовые контракты с иностранными работниками вне зависимости от их вида деятельности ограничены сроком в один год. Непозволительно долго осуществляется формирование механизмов набора иностранных работников, дифференцированных в соответствии с профессионально-квалификационными запросами российских работодателей. Исключением является узкая категория высококвалифицированных специалистов. Отсутствуют специальные программы каникулярной и сезонной трудовой миграции. Действующая система квотирования несовершенна и предполагает излишне длительные сроки рассмотрения заявок работодателей, а также не обеспечивает привлечения иностранных работников на рабочие места в соответствии с заявленной потребностью работодателей.

Требуется совершенствование порядка привлечения физическими лицами иностранных работников для личных, домашних и иных подобных нужд на основании патентов для осуществления трудовой деятельности.

Слабо используется миграционный потенциал российской системы образования. Образовательная (учебная) миграция – источник квалифицированных и интегрированных в стране иностранных граждан. Законодательные ограничения для занятости во время обучения и после его завершения снижают привлекательность получения образования в России для иностранных студентов.

Важными элементами государственной миграционной политики Российской Федерации являются ***создание условий для адаптации и интеграции мигрантов, защита их прав и свобод, обеспечение социальной защищенности.*** Решение этих проблем затрудняется неоправданной сложностью получения статуса постоянно проживающего в Российской Федерации, а также неурегулированностью правового положения иностранных граждан. Прямым результатом отсутствия государственных программ адаптации и интеграции является изоляция мигрантов от принимающего социума и нарастание негативного отношения к мигрантам. К организации программ интеграции и адаптации необходимо привлечь все заинтересованные стороны (правительства стран

происхождения мигрантов, самих мигрантов, бизнес-структуры, неправительственные организации), в полной мере задействовать потенциал средств массовой информации.

Необходимы содействие в жилищном обустройстве вынужденных переселенцев, совершенствование процедуры предоставления статуса беженца и временного убежища по гуманитарным обстоятельствам. В 1990-е годы в Российской Федерации получили статус беженцев и вынужденных переселенцев около 1,5 миллиона человек, но до сих пор законодательно закрепленные социальные обязательства перед ними до конца не выполнены.

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

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

Цели государственной миграционной политики Российской Федерации:

- обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения Российской Федерации;
- стабилизация и увеличение численности постоянного населения Российской Федерации;
- содействие обеспечению потребности экономики Российской Федерации в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей.

Принципы государственной миграционной политики Российской Федерации:

- ✓ обеспечение прав и свобод человека и гражданина;
- ✓ недопустимость любых форм дискриминации;
- ✓ соблюдение норм национального и международного права;
- ✓ гармонизация интересов личности, общества и государства;
- ✓ взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, развитие институтов социального партнерства и гражданского общества;
- ✓ защита национального рынка труда;
- ✓ дифференцированный подход к регулированию миграционных потоков в зависимости от целей и сроков пребывания, социально-демографических и профессионально-квалификационных характеристик мигрантов;
- ✓ учет особенностей регионального развития;
- ✓ открытость и доступность информации о миграционных процессах и принимаемых решениях в области реализации государственной миграционной политики Российской Федерации;
- ✓ научная обоснованность принимаемых решений.

Задачи государственной миграционной политики Российской Федерации:

- ✓ создание условий и стимулов для переселения в Российскую Федерацию на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом, эмигрантов и отдельных категорий иностранных граждан;
- ✓ разработка дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы;
- ✓ содействие развитию внутренней миграции;

✓ содействие образовательной миграции и поддержка академической мобильности;

✓ выполнение гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов;

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

✓ противодействие незаконной миграции.

Основные направления государственной миграционной политики Российской Федерации:

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

➢ содействие добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и возвращению эмигрантов;

➢ реализация Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, ее модернизация и придание ей бессрочного характера;

➢ содействие переселению на постоянное место жительства квалифицированных специалистов, а также иных иностранных работников, востребованных на российском рынке труда;

➢ создание условий для миграции в Российскую Федерацию предпринимателей и инвесторов;

➢ содействие переселению в Российскую Федерацию иностранных граждан в целях воссоединения семей;

➢ стимулирование миграции в Российскую Федерацию молодежи, имеющей особо востребованные на российском рынке труда профессии и специальности, включая обеспечение преференций в получении вида на жительство выпускникам российских образовательных учреждений профессионального образования из числа иностранных граждан, получивших профессию (специальность), востребованную на рынке труда Российской Федерации;

➢ модернизация институтов разрешения на временное проживание и вида на жительство;

➢ создание балльной системы отбора мигрантов для получения ими вида на жительство;

➢ введение ускоренного (упрощенного) порядка получения гражданства Российской Федерации лицами, имеющими вид на жительство и являющимися предпринимателями, инвесторами, квалифицированными специалистами и членами их семей, а также выпускниками российских образовательных учреждений профессионального образования;

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

➢ создание эффективных механизмов оценки потребности в иностранной рабочей силе с учетом перспектив развития экономики и национального рынка труда;

➢ совершенствование механизма квотирования и иных инструментов регулирования привлечения иностранной рабочей силы;

➢ создание дифференцированных программ краткосрочной и долгосрочной трудовой миграции, предусматривающих использование различных механизмов отбора, условий въезда, пребывания и осуществления трудовой деятельности, в том числе:

- программ привлечения в страну высококвалифицированных специалистов, а также квалифицированных работников по профессиям, дефицитным и востребованным на российском рынке труда;
- программ организованного привлечения иностранных работников; программ сезонной миграции работников и каникулярной трудовой миграции иностранных студентов;
- развитие инфраструктуры в сфере трудовой миграции на базе сотрудничества государственных, частных и некоммерческих организаций;
- создание механизмов стимулирования иностранных работников, востребованных на российском рынке труда, к заключению длительных трудовых договоров и получению статуса постоянно проживающих в Российской Федерации;
- упрощение правил въезда и пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан, прибывающих в деловых целях;
- упрощение въезда и снятие ограничений для осуществления трудовой деятельности и обучения членов семей иностранных работников, заключивших долгосрочные трудовые контракты;
- создание механизма привлечения иностранных работников на рабочие места, которые невозможно заместить российскими работниками;
- совершенствование механизма осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности на основании патентов;
- упрощение порядка въезда, выезда и пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан, участвующих в инвестиционной и предпринимательской деятельности;
- упрощение порядка въезда, выезда и пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан, являющихся работниками аккредитованных в установленном порядке на территории Российской Федерации представительств иностранных юридических лиц, зарегистрированных в Российской Федерации в установленном законодательством Российской Федерации порядке;
- совершенствование системы выдачи разрешительных документов для осуществления трудовой деятельности;
- создание центров содействия иммиграции в Российскую Федерацию и медицинского освидетельствования иммигрантов, в том числе за рубежом;

в) в области содействия развитию внутренней миграции граждан Российской Федерации:

- упрощение процедур регистрационного учета граждан Российской Федерации в целях снятия административных барьеров, препятствующих изменению места пребывания или жительства;
- обеспечение доступа граждан к социальным, медицинским и иным видам услуг по месту фактического проживания;
- информирование населения о возможностях трудоустройства при переезде в другую местность;
- развитие разных форм временной пространственной мобильности с целью осуществления трудовой деятельности, в том числе распространение вахтового метода ведения работ, гибких форм занятости и гибкого графика работы;
- поддержка образовательной (учебной) миграции российских граждан, в том числе в целях получения образования и повышения квалификации по профессиям, востребованным на рынке труда;
- содействие местной внутренней миграции, прежде всего между региональными центрами, малыми городами и сельскими поселениями;

- создание инфраструктуры для проживания внутренних трудовых и учебных мигрантов на основе государственно-частного партнерства;
- поддержка регионов и территорий, проводящих активные меры по привлечению внутренних мигрантов, в том числе в рамках федеральных программ;
- развитие дешевых сегментов рынка арендного жилья;
- развитие взаимодействия государственных центров занятости с частными агентствами по вопросам трудоустройства граждан Российской Федерации вне территории их постоянного проживания;
- совершенствование федерального и региональных банков вакансий, региональных и межрегиональных систем обмена информацией о возможностях трудоустройства с целью повышения информированности граждан о возможностях и условиях трудоустройства;
- создание фондов по реализации мер стимулирования переселения граждан на работу в другие регионы, в том числе регионы Дальнего Востока;
- повышение инвестиционной привлекательности регионов Дальнего Востока, Сибири, приграничных и стратегически важных территорий с целью создания необходимой для переселения социальной и транспортной инфраструктуры, а также снижение транспортной оторванности от регионов Центральной России;
- развитие транспортной инфраструктуры, внутренних и межрегиональных пассажирских перевозок;
- субсидирование пассажирских авиаперевозок между регионами восточной и западной частей страны;

г) в области содействия образовательной (учебной) миграции в Российскую Федерацию и поддержки академической мобильности:

- совершенствование условий для обучения в российских образовательных учреждениях на разных уровнях подготовки российских и иностранных студентов вне зависимости от гражданства и места проживания;
- увеличение контингента студентов в образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования из числа иностранных граждан, преимущественно граждан государств-участников Содружества Независимых Государств;
- совершенствование условий пребывания в Российской Федерации иностранных студентов, их социально-культурной адаптации, медицинского страхования, обеспечения безопасности;
- экспорт российских образовательных услуг в страны – источники массовой миграции в Российскую Федерацию;
- содействие мобильности специалистов, занимающихся преподавательской, исследовательской и экспертно-аналитической работой в образовательных учреждениях и научных организациях;
- организационное, информационное и финансовое содействие образовательным учреждениям и научным организациям в реализации программ международной академической мобильности и в привлечении зарубежных ученых на основе долгосрочных трудовых контрактов;
- предоставление иностранным студентам, обучающимся в Российской Федерации, права заниматься трудовой деятельностью в период обучения на тех же основаниях, что и российским студентам;
- предоставление возможности иностранным гражданам работать по полученной специальности в Российской Федерации непосредственно после завершения обучения в российских образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования;

- создание центров довузовской подготовки, изучения русского языка в образовательных учреждениях начального профессионального образования в странах с наиболее интенсивными миграционными потоками;
- упрощение административных процедур, связанных с въездом и пребыванием на территории Российской Федерации иностранных граждан с целью преподавательской, исследовательской и экспертно-аналитической работы в образовательных учреждениях и научных организациях, в том числе для участия в конференциях и семинарах;
- введение упрощенного порядка получения иностранными гражданами, въехавшими на территорию Российской Федерации с целью преподавательской, исследовательской и экспертно-аналитической работы в образовательных учреждениях и научных организациях, и членами их семей статуса постоянно проживающих в Российской Федерации;
- упрощение въезда членов семей иностранных граждан, прибывших с целью преподавательской, исследовательской и экспертно-аналитической работы в образовательных учреждениях и научных организациях, и снятие ограничений для осуществления ими трудовой деятельности и обучения;
- разработка системы грантов для граждан Российской Федерации, получивших профессиональное образование за рубежом, с целью содействия их возвращению;
- содействие соотечественникам, в том числе их детям, проживающим за рубежом, в получении образования на территории Российской Федерации;
- разработка минимально необходимого перечня услуг по медицинскому страхованию для иностранных граждан, обучающихся в образовательных учреждениях Российской Федерации;

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

- создание благоприятных условий для социально-экономической и социокультурной интеграции вынужденных мигрантов, реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина;
- выполнение государственных обязательств по жилищному обустройству лиц, имеющих статус вынужденных переселенцев;
- совершенствование системы предоставления убежища;
- создание региональных и межрегиональных систем обмена информацией по работе с вынужденными мигрантами;
- оказание содействия добровольному возвращению беженцев, лиц, получивших убежище, и претендентов на получение соответствующего статуса в государства их прежнего проживания, а также переселению в третьи страны;
- предоставление вынужденным мигрантам полной и объективной информации о ситуации в странах и регионах их прежнего проживания, о безопасности при добровольном возвращении в места прежнего проживания;
- поддержание инфраструктуры объектов для размещения вынужденных мигрантов;
- разработка программ социальной поддержки вынужденных мигрантов;

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

- содействие развитию в обществе культуры межнациональных и межрелигиозных отношений, формирование у мигрантов и принимающего сообщества навыков межкультурного общения, противодействия ксенофобии, национальной и расовой нетерпимости;

- создание условий для адаптации и интеграции мигрантов, включая их обучение русскому языку, правовое просвещение, информирование о культурных традициях и нормах поведения путем формирования соответствующей инфраструктуры в странах их происхождения и в регионах Российской Федерации, испытывающих наибольший приток мигрантов, а также активно используя потенциал средств массовой информации и возможности культурно-адаптационных центров в странах происхождения мигрантов;
- обеспечение доступа иностранных граждан и членов их семей к социальным, медицинским и образовательным услугам в зависимости от их правового статуса;
- содействие распространению русского языка и русской культуры за рубежом;
- противодействие социальной исключенности мигрантов, пространственной сегрегации и формированию этнических анклавов;
- разработка, внедрение и реализация программ адаптации и интеграции мигрантов и членов их семей в Российской Федерации на основе взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и бизнес-структур;
- создание инфраструктуры, обеспечивающей содействие адаптации и интеграции, включая центры информационной и правовой поддержки мигрантов, курсы изучения языка, истории и культуры Российской Федерации, а также создание специализированного канала и циклов телепередач, ориентированных на социокультурную и языковую адаптацию мигрантов;
- создание программ по формированию конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом;
- совершенствование взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с общественными объединениями, содействующими адаптации и интеграции мигрантов;

ж) в области противодействия незаконной миграции:

- совершенствование правовой базы противодействия незаконной миграции;
- совершенствование мер ответственности за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации;
- создание и совершенствование системы иммиграционного контроля путем закрепления данного понятия в системе нормативных правовых актов Российской Федерации, определения компетентных органов и перечня соответствующих полномочий;
- совершенствование системы государственного контроля въезда и пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации;
- противодействие организации каналов незаконной миграции, в том числе за счет повышения защищенности паспортно-визовых и иных документов, позволяющих идентифицировать личность;
- создание инфраструктуры для осуществления процедуры реадмиссии и обеспечение органами государственной власти субъектов Российской Федерации функционирования специальных учреждений для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению или депортации;
- совершенствование межведомственного взаимодействия, в том числе обмена информацией на внутригосударственном уровне, а также с компетентными органами иностранных государств по вопросам противодействия незаконной миграции;
- разработка и принятие программ противодействия незаконной миграции, проведение совместных межгосударственных оперативно-профилактических мероприятий;

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

Международное сотрудничество Российской Федерации в сфере миграции. Механизмы и этапы реализации государственной миграционной политики Российской Федерации

Международное сотрудничество Российской Федерации в сфере миграции осуществляется по следующим основным направлениям:

- расширение взаимодействия с международными организациями в сфере миграции и использование их потенциала;
- создание условий для свободного перемещения и трудоустройства граждан в соответствии с международными соглашениями;
- гармонизация и унификация миграционного законодательства Российской Федерации и применение информационных технологий в сфере миграции в рамках международных организаций;
- формирование правовой базы сотрудничества с иностранными государствами с целью обмена информацией по вопросам миграции, представляющим взаимный интерес;
- выработка единых подходов по вопросу реадмиссии граждан третьих государств, включая расходные обязательства сторон, в рамках международных организаций;
- развитие многостороннего и двустороннего взаимодействия в сфере миграции в рамках международных организаций;
- заключение международных соглашений в сфере миграции, способствующих притоку иностранных инвестиций в Российскую Федерацию;
- заключение международных соглашений с компетентными органами иностранных государств о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией;
- заключение международных соглашений о приеме, возврате и транзитном проезде лиц, нелегально находящихся на территории Российской Федерации и территориях иностранных государств (о реадмиссии);
- заключение международных соглашений об организованном привлечении иностранных работников;
- заключение международных соглашений о взаимном признании медицинских документов.

Информационно-аналитическое обеспечение реализации государственной миграционной политики Российской Федерации

Информационно-аналитическое обеспечение реализации государственной миграционной политики Российской Федерации предусматривает:

- совершенствование предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций в сфере миграции, в том числе с использованием информационных технологий (инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме);
- совершенствование способов получения, формирования, хранения и использования дактилоскопической информации об иностранных гражданах с последующим использованием полученной информации компетентными органами, в том числе в правоохранительных целях;

- расширение использования информационных технологий для анализа миграционной ситуации и обеспечения реализации государственной миграционной политики Российской Федерации, в том числе:

- развитие системы статистического наблюдения на основе административных систем учета населения и системы выборочных исследований по вопросам внутренней и международной миграции;

- совершенствование механизмов сбора, хранения, обработки и распространения информации в сфере миграции;

- информационное обеспечение различных миграционных программ и мониторинг их эффективности;

- проведение научно-исследовательских разработок для анализа и прогноза миграционной ситуации, мониторинга и оценки эффективности различных миграционных программ;

- научное сопровождение изменений в инструментах и механизмах государственной миграционной политики Российской Федерации.

Основные механизмы реализации государственной миграционной политики Российской Федерации

Основные механизмы реализации государственной миграционной политики Российской Федерации:

- дальнейшее совершенствование законодательства Российской Федерации в сфере миграции с учетом норм международного права;
- развитие международного сотрудничества Российской Федерации в сфере миграции, гармонизация миграционного законодательства Российской Федерации и унификация статистического учета в этой сфере в рамках межгосударственных объединений;
- включение задач и мероприятий по реализации государственной миграционной политики Российской Федерации в государственные, федеральные и региональные программы;
- учет задач государственной миграционной политики Российской Федерации при формировании федерального и региональных бюджетов, концентрация финансовых и материальных ресурсов на реализации приоритетных направлений и задач государственной миграционной политики Российской Федерации;
- формирование приоритетных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации для различных типов регионов с учетом складывающейся миграционной ситуации;
- совершенствование системы взаимодействия между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества в сфере миграции;
- постоянный мониторинг и анализ происходящих на территории Российской Федерации миграционных процессов и их влияния на социально-экономические, демографические и иные аспекты развития страны, а также последующая корректировка конкретных мер государственной миграционной политики Российской Федерации;
- развитие научных исследований в сфере миграции.

Этапы реализации государственной миграционной политики Российской Федерации

Первый этап (2012–2015 годы):

а) разработка и принятие нормативных правовых актов Российской Федерации, обеспечивающих реализацию целей, задач и основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации;

б) разработка и апробация программ в рамках реализации основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации;

в) создание центров содействия иммиграции в Российскую Федерацию и медицинского освидетельствования иммигрантов, в том числе за рубежом;

г) создание инфраструктуры для проживания трудовых мигрантов на основе государственно-частного партнерства;

д) создание инфраструктуры для интеграции и адаптации трудовых мигрантов, включая центры информационной и правовой поддержки, курсы изучения языка, истории и культуры Российской Федерации;

е) проведение выборочных исследований, включающих вопросы внутренней и международной миграции.

Второй этап (2016–2020 годы):

а) принятие программ в рамках реализации основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации;

б) реализация и мониторинг принятых программ в рамках осуществления основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации;

в) обобщение и анализ правоприменительной практики принятых нормативных правовых актов Российской Федерации, обеспечивающих реализацию целей, задач и основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации;

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

По итогам реализации второго этапа предполагается к 2021 году приостановить миграционный отток населения из районов Сибири и Дальнего Востока.

Третий этап (2021–2025 годы):

а) оценка эффективности принятых программ в рамках реализации основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации;

б) уточнение основных стратегических ориентиров, приоритетов и основных направлений реализации государственной миграционной политики Российской Федерации и корректировка соответствующих программ.

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

Таким образом, можно сформулировать вывод о том, что современная миграционная ситуация в России сформирована в результате изменений в политической, социально-экономической, правовой, демографической и иных сферах, происшедших на постсоветском пространстве с начала 90-х годов XX века.

Правовое регулирование динамичной миграционной политики государства в основном адекватно отражает количественно-качественные изменения в складывающейся миграционной ситуации. Однако для совершенствования структуры и модели функционирования миграционной системы России в условиях международного и межведомственного взаимодействия с другими государственными институтами требуется более углубленный анализ ее концептуальных организационно-правовых основ.

Миграция – это во многом явление стихийное, и его процессы подчас не зависят от волеизъявления государственных структур, они лишь вынуждены подстраивать правовое поле под возникающие реалии жизни.

В настоящее время Россия переживает острый демографический кризис. Учитывая современные миграционные тенденции, население России, согласно оценкам, сократится к 2050 г. на 20 % и составит 112-119 млн человек. В ближайшем будущем

Россия столкнётся также с проблемой нехватки населения в трудоспособном возрасте, которая требует немедленного решения на государственном уровне. Привлечение квалифицированных работников из-за рубежа и эффективное перемещение рабочей силы внутри страны – наиболее очевидный выход из сложившейся ситуации.

Миграционная политика РФ должна содержать комплекс правил, мер и ограничений, направленных на упорядочение гражданских и общественных отношений в области перемещения лиц через границу Российской Федерации (как внутрь, так и за её пределы).

Тема 6. Нормы международного и национального права в сфере миграции

Существующее в настоящее время политико-экономическое положение в стране и мире, наличие определенных угроз безопасности России и сущностный характер общественных отношений в сфере миграции населения диктуют необходимость особого внимания государства к правовому регулированию миграционных процессов и систематизации миграционного законодательства Российской Федерации.

Источники норм обеспечения иммиграционного контроля составляют две основные группы правовых актов:

1) международно-правовые акты;

2) акты национального законодательства.

Законодательная база подразумевает взаимодействие действующих в стране законов, регулирующих миграционные процессы, и международных обязательств государства, вытекающих из международно-правовых документов, в которых участвует государство. На формирование и развитие законодательной базы непосредственным образом влияет дальнейшее развитие в России гражданского общества.

Общепринятые принципы и нормы международного права и международных соглашений Российской Федерации, в том числе по вопросам миграции, включаются в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации в правовую систему России. Важным элементом развития законодательства является также заключение межгосударственных договоров и соглашений по вопросам регулирования прав мигрантов, их своевременное внесение на ратификацию и выполнение других внутригосударственных процедур, необходимых для вступления указанных договоров и соглашений в силу.

Международно-правовые нормы содержатся в следующих правовых актах, затрагивающих вопросы обеспечении безопасности:

а) актах универсального характера, прежде всего, Уставе ООН, международных договорах, конвенциях, соглашениях и других документах ООН;

б) региональных международно-правовых актах: ОБСЕ и последующих документах этой международной организации, а также других региональных организаций;

в) субрегиональных международно-правовых документах, например, документах Содружества Независимых Государств;

г) двусторонних договорах и соглашениях;

д) решениях межправительственных международных организаций и международных судебных органов.

В основу действующих сегодня российских нормативно-правовых актов в сфере регулирования иммиграционных процессов положены, прежде всего, следующие международные правовые акты:

- Всеобщая декларация прав человека;
- Международный акт о гражданских и политических правах;
- Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации;
- Международная конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания;
- Конвенция о статусе беженцев и Протокол к ней;
- Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности и прилагаемый к Конвенции Протокол против незаконного ввоза иммигрантов по суше, морю и воздуху;
- Заключительный акт Хельсинского совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе;
- Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод;

- Европейская конвенция о гражданстве.

Двухсторонние и многосторонние международные соглашения о сотрудничестве между органами государственной власти и управления Российской Федерации и Правительствами зарубежных стран заключены в области борьбы с незаконной миграцией и преступностью. Международные договоры и соглашения по вопросам миграции наиболее предметно регулируют миграционные процессы между Россией и другими государствами, поскольку выражают согласованные подходы к пересечению границ, перемещению товаров, закладывают основы правового статуса своих граждан, граждан других государств и лиц без гражданства при пребывании и проживании на территории другого государства.

Российскую национальную систему источников права об обеспечении национальной безопасности представляется целесообразным разбить на группы, соответствующие иерархии нормативных актов:

а) Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы (распоряжения) Президента Российской Федерации, постановления (распоряжения) Правительства Российской Федерации и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, действующие в области безопасности;

б) конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, решения органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральным законодательством;

в) нормативные правовые акты органов государственной власти и органов обеспечения правопорядка, принятые в пределах их компетенции в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, действующими в области безопасности и миграционной политики.

Нормы Конституции Российской Федерации, устанавливающие принципы регулирования миграции, можно условно разделить на две части. К первой относятся те из них, которые признают права человека, прямо или косвенно лежащие в основе миграционных процессов, ко второй – нормы, определяющие пределы полномочий и ответственность органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, а также должностных лиц по управлению процессами, образующими явление миграции, в том числе по обеспечению соблюдения требований законодательства.

Основой существования миграционных процессов являются признаваемые Конституцией Российской Федерации права и свободы человека. Все они в большей или меньшей степени оказывают влияние на внутреннюю и внешнюю миграцию.

Конституция в части первой статьи 17 провозгласила, что «в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным нормам международного права...» Согласно части третьей статьи 62 Конституции Российской Федерации 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.

Реализация людьми некоторых из этих прав и свобод непосредственно образует миграционные процессы. К ним следует отнести права и свободы, установленные нормами частей первой и второй статьи 27 Конституции Российской Федерации. Они закрепляют право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, а также право на свободный выезд за пределы Российской Федерации и для граждан России – право на беспрепятственное возвращение на ее территорию.

Следует отметить, что Конституция Российской Федерации не признает за человеком права на абсолютную свободу – в части свободы передвижения и выбора места пребывания, и места жительства, это право принадлежит лишь тем лицам, которые находятся на территории Российской Федерации на законных основаниях, будь то гражданин России, иностранный гражданин или лицо без гражданства. В отношении двух последних категорий федеральным законом установлены специальные ограничения. Субъектом права беспрепятственного въезда в Российскую Федерацию вообще может быть только гражданин Российской Федерации. Однако и это право необходимо соотносить с принципом, закрепленным в пункте 3 статьи 17 Конституции – «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц». В соответствии с данным принципом часть третья статьи 55 Конституции устанавливает возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина федеральным законом «только в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Принятие федеральных законов, регламентирующих как деятельность государства, так и должностных лиц, также можно отнести к основаниям, на которых осуществляется государственно-правовое регулирование миграционных процессов. К таким конституционным нормам, прежде всего, следует отнести те, которые регламентируют вопросы гражданства, порядок его приобретения и прекращения (ч. 1 ст. 6), поскольку институт гражданства имеет исключительно важное значение для регулирования миграции.

В другую группу установлений Конституции Российской Федерации, образующих правовую основу государственного регулирования миграции, можно включить нормы, определяющие порядок ведения Российской Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления в части установления правомочий по обеспечению прав, регламентации тех или иных вопросов и вытекающих из такой регламентации обязанностей.

Так, в ведении Российской Федерации находятся такие важные для регулирования миграционных вопросов полномочия, как принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, а также контроль за их соблюдением (п. «а» ст. 71), регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, гражданство в Российской Федерации (п. «в»), установление порядка деятельности законодательной, исполнительной и судебной власти (п. «г»), установление основ федеральной политики в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации (п. «е»), финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежная эмиссия и основы ценовой политики (п. «ж»), федеральные налоги и сборы (п. «з»).

К мощным инструментам регулирования миграционных процессов следует отнести вопросы определения статуса государственной границы и ее защиты, а также судопроизводство, уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство (пп. «н», «о»).

Таким образом, по Конституции Российской Федерации основные, принципиальные аспекты правового регулирования миграции отнесены к исключительному, по смыслу ст. 71 и 72, ведению федерального центра. Вместе с тем, ряд предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов представляет собой во многом те же вопросы федерального ведения, но содержащие определенные уточнения – если к компетенции центра отнесены «регулирование и защита прав и свобод...», то компетенция субъектов Российской Федерации, не предусматривая регулирования, в то же время предполагает наряду с защитой прав и свобод человека и гражданина и пути та-

кой защиты: обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, а также установление режима пограничных зон (п. «б» ч. 1).

Только в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся такие важные для регулирования миграционных отраслей права, как административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах и об охране окружающей среды (п. «к»), выполнение международных договоров (п. «о»). К рассматриваемой группе норм вплотную примыкают установленное п. «а» ст. 89 Конституции правомочие Президента Российской Федерации решать «вопросы гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища».

Система источников миграционного права России, прежде всего, включает следующий перечень нормативных правовых актов:

- ✓ Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах»[1];
- ✓ Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах»[2];
- ✓ Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»[3];
- ✓ Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»[4];
- ✓ Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»[5];
- ✓ Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»[6];
- ✓ Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»[7];
- ✓ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»[8];

---

[1] О беженцах: Федер. закон Рос. Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4528-1: в ред. от 22 декабря 2014 г. // Ведомости СНД и ВС Рос. Федерации. 1993. № 12, ст. 425.

[2] О вынужденных переселенцах [Электронный ресурс]: Закон Рос. Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] О Государственной границе Российской Федерации: Закон Рос. Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1: ред. от 3 июля 2016 г. // Ведомости СНД и ВС Рос. Федерации. 1993. № 17, ст. 594.

[4] О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: Закон Рос. Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1: в ред. от 2 июня 2016 г. // Ведомости СНД и ВС Рос. Федерации. 1993. № 32, ст. 1227.

[5] О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: Федер. закон Рос. Федерации от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ: с изм. от 20 октября 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 34, ст. 4029.

[6] О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом: Федер. закон Рос. Федерации от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ: в ред. от 23 июля 2013 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 22, ст. 2670.

[7] О гражданстве Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ: в ред. от 1 мая 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 22, ст. 2031.

[8] О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ: в ред. от 3 июля 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3032.

✓ Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учёте иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»[1].

Следует отметить, что по проблеме совершенствования управления миграционными процессами продолжается активная законопроектная работа, в связи с чем сегодня актуален вопрос о сведении воедино, т. е. кодификации, десятков миграционных законов и более сотни иных нормативных правовых актов, прямо или косвенно регулирующих миграционные отношения.

[1] О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ: в ред. от 28 ноября 2015 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 30, ст. 3285.

Тема 7. Правовое регулирование внешней трудовой миграции в Российской Федерации

Порядок привлечения и использования иностранной рабочей силы в Российской Федерации

Проблеме внешней трудовой миграции в настоящее время уделяется большое внимание Президентом и Правительством Российской Федерации. И это вполне закономерно. Естественная убыль населения, обусловленная снижением рождаемости и сокращением продолжительности жизни, старение населения, нехватка трудящихся по рабочим специальностям – указанные факторы определяют потребность экономики России в дополнительных трудовых ресурсах. Как и в других индустриальных странах, в России в последнее время потребность в привлечении и использовании труда мигрантов стала насущной необходимостью экономики.

Стремительное развитие экономики Российской Федерации обусловило высокую миграционную привлекательность страны и ее открытость. Как следствие, в последние годы заметно возросли потоки трудовой миграции, и этот фактор стал активно влиять на состояние российского рынка труда. Существовавший до недавнего времени механизм привлечения и использования иностранной рабочей силы перестал отвечать современным потребностям и быстро стал терять эффективность. Остро назрела необходимость в реформировании миграционной политики, ориентированной на привлечение на рынок труда необходимого количества легальных иностранных работников, при одновременном обеспечении социальной стабильности и безопасности в стране.

Все это обусловило необходимость серьезных изменений миграционных правил для осуществления иностранным гражданином легальной трудовой деятельности в Российской Федерации. Произошедшие изменения в первую очередь коснулись упрощения процедуры привлечения и использования иностранных работников, создания максимально приоритетных условий, как для самих иностранцев, так и для работодателей.

Проблема трудовой миграции особенно актуальна в сегодняшних условиях, поскольку в связи с мировым финансовым кризисом вопросы миграции населения приобретают еще большую остроту.

Порядок привлечения и использования иностранной рабочей силы в Российской Федерации регулируется, прежде всего, положениями Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ», в соответствии с которым «иностранные граждане пользуются правом свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также правом на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности с учетом ограничений, предусмотренных федеральным законом» (ч. 1 ст. 13).

Необходимо отметить, что отечественное законодательство наделяет российского гражданина и иностранца различным объемом прав и свобод в исследуемой области. Такое различие продиктовано в первую очередь большей заботой государства о благе своих граждан, нежели иностранцев. Вместе с тем, при условии приоритетного использования национальных трудовых ресурсов, законодательство РФ в сфере регулирования процессов трудовой миграции предоставляет возможность компенсировать потребности работодателей в рабочей силе за счет привлечения иностранных граждан.

Работодателем является физическое или юридическое лицо, получившее в установленном порядке[1] разрешение на привлечение и использование иностранных ра-

[1] См.: Об ускоренной и упрощенной выдаче разрешений на временное проживание иностранным гражданам и лицам без гражданства, разрешений на привлечение и использование ино-

ботников (за исключением случаев, предусмотренных ст. 13 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации») и использующее труд иностранных работников на основании заключенных с ними трудовых договоров. В качестве работодателя может выступать в том числе иностранный гражданин, зарегистрированный в качестве индивидуального предпринимателя.

Заказчиком работ (услуг) в соответствии с Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» является физическое или юридическое лицо, получившее в установленном порядке разрешение на привлечение и использование иностранных работников (за исключением случаев, предусмотренных ст. 13 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации») и использующее труд иностранных работников на основании заключенных с ними гражданско-правовых договоров на выполнение работ (оказание услуг). В качестве заказчика работ (услуг) может выступать в том числе иностранный гражданин, зарегистрированный в качестве индивидуального предпринимателя.

Работодатель и заказчик работ (услуг) имеют право привлекать и использовать иностранных работников при наличии разрешения на привлечение и использование иностранных работников, а иностранный гражданин имеет право осуществлять трудовую деятельность в случае, если он достиг возраста восемнадцати лет, при наличии разрешения на работу или патента.

Указанный порядок ***не распространяется*** на иностранных граждан:

1) постоянно или временно проживающих в Российской Федерации;

2) являющихся участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членов их семей, переселяющихся совместно с ними в Российскую Федерацию;

3) являющихся сотрудниками дипломатических представительств, работниками консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, сотрудниками международных организаций, а также частными домашними работниками указанных лиц;

4) являющихся работниками иностранных юридических лиц (производителей или поставщиков), выполняющих монтажные (шефмонтажные) работы, сервисное и гарантийное обслуживание, а также послегарантийный ремонт поставленного в Российскую Федерацию технического оборудования;

5) являющихся журналистами, аккредитованными в Российской Федерации;

странных работников, приглашений на въезд в Российскую Федерацию, разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства, привлекаемым к трудовой деятельности юридическими лицами или физическими лицами, заключившими гражданско-правовые договоры на строительство объектов инфраструктуры, необходимых для проведения в 2018 году в Российской Федерации чемпионата мира по футболу: Постановление Правительства Рос. Федерации от 18 июля 2015 г. № 735 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 30, ст. 4606; Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства [Электронный ресурс]: Приказ ФМС России от 30 октября 2014 г. № 589: в ред. от 30 декабря 2015 г. / Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 5 марта 2015 г.).

6) обучающихся в Российской Федерации в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования и выполняющих работы (оказывающих услуги) в течение каникул;

7) обучающихся в Российской Федерации в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования и работающих в свободное от учебы время в этих образовательных организациях, в хозяйственных обществах или в хозяйственных партнерствах, созданных бюджетными или автономными образовательными организациями высшего образования, в которых они обучаются;

8) приглашенных в Российскую Федерацию в качестве научных или педагогических работников, в случае их приглашения для занятия научно-исследовательской или педагогической деятельностью по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам высшего образования образовательными организациями высшего образования, государственными академиями наук или их региональными отделениями, национальными исследовательскими центрами, государственными научными центрами, иными научными организациями, в которых действуют диссертационные советы, созданные в соответствии с законодательством Российской Федерации, либо иными научными организациями и инновационными организациями согласно критериям и (или) перечню, утвержденным Правительством Российской Федерации, либо в качестве педагогических работников для проведения занятий в иных организациях, осуществляющих образовательную деятельность, за исключением лиц, въезжающих в Российскую Федерацию для занятия педагогической деятельностью в духовных образовательных организациях;

8.1) приглашенных в Российскую Федерацию с деловой или гуманитарной целью либо в целях осуществления трудовой деятельности и привлекаемых помимо этого для занятия педагогической деятельностью по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам высшего образования в научных организациях и образовательных организациях высшего образования, за исключением духовных образовательных организаций;

8.2) прибывших в Российскую Федерацию не более чем на тридцать дней для осуществления гастрольной деятельности (организации и проведения на основании гражданско-правовых договоров на возмездной основе мероприятий, в ходе которых иностранный гражданин, являющийся творческим работником, осуществляет публичное исполнение произведений литературы, искусства или народного творчества);

8.3) приглашенных в Российскую Федерацию в качестве медицинских, педагогических или научных работников в случае их приглашения для занятия соответствующей деятельностью на территории международного медицинского кластера;

9) являющихся аккредитованными работниками аккредитованных в установленном порядке на территории Российской Федерации представительств иностранных юридических лиц, на основе принципа взаимности в соответствии с международными договорами Российской Федерации;

10) осуществляющих трудовую деятельность в случае и порядке, предусмотренных частью четвертой статьи 63 и статьей 348.8 Трудового кодекса Российской Федерации;

11) признанных беженцами на территории Российской Федерации, – до утраты ими статуса беженца или лишения их статуса беженца;

12) получивших временное убежище на территории Российской Федерации, – до утраты ими временного убежища или лишения их временного убежища (ч. 4 ст. 13 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

Особенности осуществления трудовой деятельности отдельными категориями иностранных граждан определяются статьями 13.2–13.6 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого ему выданы разрешение на работу или патент, а также по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), не указанной в разрешении на работу. Работодатель или заказчик работ (услуг) не вправе привлекать иностранного гражданина к трудовой деятельности вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого данному иностранному гражданину выданы разрешение на работу или патент, а также по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), не указанной в разрешении на работу (за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и другими федеральными законами).

Работодатель и заказчик работ (услуг) имеют право привлекать и использовать иностранных работников ***без разрешения*** на привлечение и использование иностранных работников в случае, если иностранные граждане:

1) прибыли в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы;

2) являются высококвалифицированными специалистами и привлекаются к трудовой деятельности в Российской Федерации в соответствии со ст. 13.2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»;

3) являются членами семьи высококвалифицированного специалиста, привлеченного к трудовой деятельности в Российской Федерации в соответствии со ст. 13.2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»;

4) обучаются в Российской Федерации по очной форме в профессиональной образовательной организации или образовательной организации высшего образования по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию;

5) привлекаются к трудовой деятельности в Российской Федерации в соответствии со ст. 13.5 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации, иностранный гражданин, прибывший в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, при выдаче ему разрешения на работу или патента подлежит фотографированию и обязательной государственной дактилоскопической регистрации в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции, с последующим внесением полученных сведений в банк данных об осуществлении иностранными гражданами трудовой деятельности, создаваемый в соответствии со ст. 18.2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Действие настоящего положения не распространяется на высококвалифицированных специалистов, получающих разрешение на работу в соответствии со ст. 13.2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», а также на иностранных граждан, получающих разрешение на работу в соответствии со ст. 13.5 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Организации, оказывающие услуги по трудоустройству иностранных граждан на территории Российской Федерации, в течение трех рабочих дней со дня трудоустройства иностранного гражданина обязаны уведомлять об этом территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции. Порядок представления уведомления о трудоустройстве иностранного гражданина на территории Российской Федерации и его форма устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции.

Особенности осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности на территории инновационного центра «Сколково» устанавливаются Федеральным законом «Об инновационном центре "Сколково"».

Особенности осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности на территории Российской Федерации в связи с осуществлением мероприятий, предусмотренных Федеральным законом «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», устанавливаются указанным Федеральным законом.

Особенности осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами на территориях опережающего социально-экономического развития определяются Трудовым кодексом Российской Федерации.

Установленные подпунктами 6 и 7 пункта 4 ст. 13 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» правила не применяются в отношении иностранных граждан, совмещающих в Российской Федерации осуществление трудовой деятельности с обучением, в случае, если данные иностранные граждане прибыли в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, в целях осуществления трудовой деятельности либо на основании обыкновенной рабочей визы.

Особенности осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности на территории международного медицинского кластера устанавливаются Федеральным законом «О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание.

С учетом особенностей региональных экономических связей уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти может устанавливать случаи осуществления трудовой деятельности:

1) иностранным гражданином, временно пребывающим в Российской Федерации, – вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого ему выдано разрешение на работу, а в случае осуществления иностранным гражданином трудовой деятельности в порядке, установленном ст. 13.4 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», – вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого данный иностранный гражданин обучается;

2) иностранным гражданином, временно проживающим в Российской Федерации, – вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание.

После принятия к рассмотрению документов для оформления иностранному гражданину разрешения на работу или патента федеральный орган исполнительной власти в сфере миграции или его территориальный орган проверяет факт постановки на

учет в налоговом органе данного иностранного гражданина на основании сведений, имеющихся в государственной информационной системе миграционного учета.

В случае отсутствия указанных сведений федеральный орган исполнительной власти в сфере миграции или его территориальный орган не позднее дня, следующего за днем принятия к рассмотрению документов для оформления иностранному гражданину разрешения на работу или патента, направляет сведения о постановке данного иностранного гражданина на миграционный учет по месту пребывания в налоговый орган по месту своего нахождения. Налоговый орган не позднее дня, следующего за днем постановки на учет иностранного гражданина, направляет в федеральный орган исполнительной власти в сфере миграции или его территориальный орган сведения о постановке иностранного гражданина на учет в налоговом органе. Обмен сведениями осуществляется с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия и подключаемых к ней региональных систем межведомственного электронного взаимодействия или иным способом в электронном виде при условии соблюдения требований, установленных законодательством Российской Федерации в области персональных данных.

Работодатель или заказчик работ (услуг), привлекающие и использующие для осуществления трудовой деятельности иностранного гражданина, обязаны уведомлять территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции в субъекте Российской Федерации, на территории которого данный иностранный гражданин осуществляет трудовую деятельность, о заключении и прекращении (расторжении) с данным иностранным гражданином трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) в срок, не превышающий трех рабочих дней с даты заключения или прекращения (расторжения) соответствующего договора.

Указанное в абзаце первом пункта 8 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» уведомление может быть направлено работодателем или заказчиком работ (услуг) в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции на бумажном носителе либо подано в форме электронного документа с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети Интернет, включая единый портал государственных и муниципальных услуг.

Форма и порядок подачи указанного уведомления (в том числе в электронном виде) устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции.

После получения уведомления, указанного в абзаце первом пункта 8 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере миграции осуществляется проверка регистрации работодателя или заказчика работ (услуг), являющихся юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями, в едином государственном реестре юридических лиц или едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей.

Территориальные органы федерального органа исполнительной власти в сфере миграции обмениваются с органами исполнительной власти, ведающими вопросами занятости населения в соответствующем субъекте Российской Федерации, и налоговыми органами сведениями о привлечении работодателями и заказчиками работ (услуг) иностранных граждан для осуществления трудовой деятельности. Обмен сведениями осуществляется с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия и подключаемых к ней региональных систем межведомственного электронного взаимодействия или иным способом в электронном виде при условии соблю-

дения требований, установленных законодательством Российской Федерации в области персональных данных.

На основании соглашения о взаимодействии между федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции и субъектом Российской Федерации уполномоченная данным субъектом Российской Федерации организация участвует в осуществлении полномочий по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам патентов, в том числе осуществляет прием заявлений и документов, необходимых для выдачи или переоформления патента, а также оказывает содействие в проведении обязательной государственной дактилоскопической регистрации иностранных граждан, обращающихся за получением патента, и их фотографировании. Указанные участие и содействие осуществляются без привлечения средств федерального бюджета.

Типовая форма указанного соглашения, а также требования к информационному взаимодействию уполномоченной субъектом Российской Федерации организации и территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере миграции, включая правила передачи данных по каналам связи с использованием информационных систем, устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции.

При осуществлении трудовой деятельности иностранный работник должен иметь действующий на территории Российской Федерации договор (полис) добровольного медицинского страхования либо иметь право на получение медицинской помощи на основании заключенного работодателем или заказчиком работ (услуг) с медицинской организацией договора о предоставлении иностранному работнику платных медицинских услуг. Договор (полис) добровольного медицинского страхования либо заключенный работодателем или заказчиком работ (услуг) с медицинской организацией договор о предоставлении иностранному работнику платных медицинских услуг должен обеспечивать оказание иностранному работнику первичной медико-санитарной помощи и специализированной медицинской помощи в неотложной форме.

Если иное не установлено Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», в случае изменения в течение срока действия разрешения на работу фамилии, имени или отчества (последнее – при наличии) иностранного гражданина либо реквизитов документа, удостоверяющего его личность на территории Российской Федерации и признаваемого Российской Федерацией в этом качестве (далее также – документ, удостоверяющий личность иностранного гражданина), данный иностранный гражданин в течение семи рабочих дней со дня въезда в Российскую Федерацию (при изменении его фамилии, имени или отчества (последнее – при наличии) либо реквизитов его документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина, за пределами Российской Федерации) либо со дня изменения его фамилии, имени или отчества (последнее – при наличии) либо реквизитов его документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина (при изменении его фамилии, имени или отчества (последнее – при наличии) либо реквизитов его документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина, на территории Российской Федерации), обязан обратиться в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции, выдавший разрешение на работу, для внесения соответствующих изменений в сведения, содержащиеся в таком разрешении.

Ст. 14 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» закрепляет следующие ограничения права иностранных граждан в Российской Федерации на трудоустройство:

1) находиться на муниципальной службе.

2) замещать должности в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом Российской Федерации, в соответствии с ограничениями, предусмотренными Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации;

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

4) быть командиром гражданского воздушного судна, если иное не установлено федеральным законом;

5) 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 Федерации[1];

6) заниматься иной деятельностью и замещать иные должности, допуск иностранных граждан к которым ограничен федеральным законом.

Особую категорию иностранных граждан представляют собой граждане ***Республики Беларусь***. Решением Высшего Совета Сообщества Беларуси и России от 22 июня 1996 г. № 4 «О равных правах граждан на трудоустройство, оплату труда и предоставление других социально-трудовых гарантий»[2] определено, что действующий на основе национального законодательства порядок регулирования привлечения и использования иностранной рабочей силы в отношении граждан Республики Беларусь в Российской Федерации и граждан Российской Федерации в Республике Беларусь не применяется. Это означает, что гражданину Республики Беларусь не нужно разрешение на работу для трудоустройства в Российской Федерации, не требуется медицинское освидетельствование, численность белорусских сотрудников не включается в заявку на квоту, уведомлять контролирующие органы о приеме на работу граждан Республики Беларусь также не нужно.

Документы, выданные в Республике Беларусь и в Российской Федерации для реализации трудовых прав и социально-трудовых гарантий их граждан, или их копии, заверенные в установленном порядке, признаются без легализации. Трудовая деятельность гражданина Республики Беларусь в Российской Федерации регулируется на основе трудового договора в соответствии с российским трудовым законодательством.

Правовые основания выдачи разрешений на привлечение и использование иностранных работников и разрешений на работу для иностранных граждан и лиц без гражданства

Рассматривая вопрос регулирования рынка труда иностранных работников, необходимо остановиться на том, что основной особенностью здесь является то, что выдача разрешений на работу производится в пределах установленной квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности, утверждаемой ежегодно Правительством РФ.

Правительством РФ утверждены Правила подготовки предложений по определению потребности в привлечении иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, утверждению квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления

---

[1] См.: Об утверждении перечня объектов и организаций, в которые иностранные граждане не имеют права быть принятыми на работу: Постановление Правительства Рос. Федерации от 11 октября 2002 г. № 755: в ред. от 4 февраля 2011 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 41, ст. 3996.

[2] О равных правах граждан на трудоустройство, оплату труда и предоставление других социально-трудовых гарантий: Решение Высшего Совета Сообщества Беларуси и России от 22 июня 1996 г. № 4 // Рос. газ. 1998. 14 февр. № 29.

трудовой деятельности, а также квоты на выдачу иностранным гражданам, прибывающим в Российскую Федерацию на основании визы, разрешений на работу[1].

С 1 января 2014 г. подготовка предложений по определению потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам, и утверждению квот осуществляется Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации на основании обоснованных предложений исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации о потребности в привлечении иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы (далее – предложения субъектов Российской Федерации), которые рассматриваются межведомственной комиссией из числа представителей заинтересованных федеральных органов исполнительной власти (далее – комиссия) и могут быть одобрены комиссией в полном объеме, отклонены полностью или частично, а также направлены на доработку.

Комиссия имеет право запрашивать у исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации материалы и информацию по вопросам, отнесенным к компетенции комиссии.

Предложения субъектов Российской Федерации рассматриваются комиссией на соответствие следующим критериям:

✓ отсутствие возможности удовлетворения потребности в рабочей силе, в том числе путем перераспределения трудовых ресурсов внутри субъекта Российской Федерации, а также привлечения из других субъектов Российской Федерации;

✓ соблюдение допустимой доли иностранных работников, привлекаемых в различные отрасли экономики, установленной Правительством Российской Федерации;

✓ наличие возможности обустройства привлекаемых для осуществления трудовой деятельности иностранных граждан исходя из обеспеченности жильем, объектами социальной инфраструктуры и медицинской помощью;

✓ соблюдение иных ограничений, установленных законодательством Российской Федерации.

При рассмотрении комиссией предложений субъектов Российской Федерации учитываются данные мониторинга ситуации на рынке труда субъектов Российской Федерации, осуществляемого в соответствии со ст. 18.1 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Предложения субъектов Российской Федерации, расположенных на территориях Дальневосточного федерального округа, Северо-Кавказского федерального округа, подлежат согласованию соответственно с Министерством Российской Федерации по развитию Дальнего Востока, Министерством Российской Федерации по делам Северного Кавказа, которые рассматривают такие предложения в течение 3 рабочих дней со дня их поступления.

В случае непредставления по истечении этого срока указанными федеральными органами исполнительной власти документов, содержащих результаты рассмотрения

---

[1] Об утверждении Правил подготовки предложений по определению потребности в привлечении иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, утверждению квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности, а также квоты на выдачу иностранным гражданам, прибывающим в Российскую Федерацию на основании визы, разрешений на работу [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 12 сентября 2013 г. № 800: в ред. от 6 сентября 2016 г. / Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 18 сентября 2013 г.).

предложений субъектов Российской Федерации, такие предложения считаются согласованными.

Состав и положение о комиссии, порядок рассмотрения предложений субъектов Российской Федерации, а также критерии принятия решения комиссией утверждаются Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации.

Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации:

а) не позднее 15 ноября соответствующего года представляет в установленном порядке в Правительство Российской Федерации проект акта Правительства Российской Федерации об определении потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам, и утверждении квот на очередной год, предусматривающий установление резерва квот в размере не более 30 % согласованных предложений субъектов Российской Федерации;

б) в 2-недельный срок с даты вступления в силу вышеназванного акта Правительства Российской Федерации утверждает распределение квот по субъектам Российской Федерации на очередной год;

в) в течение 5 рабочих дней со дня вступления в силу акта Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации об утверждении распределения квот по субъектам Российской Федерации утверждает перечень профессий (специальностей, должностей) для привлечения иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, на очередной год и размещает его на официальном сайте Министерства в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

г) в течение года, на который утверждены квоты, но не позднее 1 декабря, вносит изменения в распределение квот по субъектам Российской Федерации и перечень профессий (специальностей, должностей) для привлечения иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы на основании обоснованных:

- предложений исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- предложений федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих нормативно-правовое регулирование в соответствующих отраслях экономики, согласованных с исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, на территории которых предполагается использование иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, в случае необходимости привлечения указанных иностранных работников для обеспечения реализации приоритетных национальных проектов и государственных инвестиционных проектов.

Министерство внутренних дел Российской Федерации ежемесячно, не позднее 20-го числа, представляет в Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации сведения об исчерпании квот по субъектам Российской Федерации.

Подготовка предложений об увеличении размера потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам, и размера квот, утвержденных на текущий год, осуществляется Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации с учетом исчерпания квот по субъектам Российской Федерации и установленного Правительством Российской Федерации резерва квот на основании рассмотрения комиссией обоснованных предложений.

Подготовка предложений об уменьшении размера потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, в том числе по приоритетным профессионально-квалифи-

кационным группам, и размера квот, утвержденных на текущий год, осуществляется Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации в случае необходимости уменьшения численности привлекаемых иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, в связи с изменением ситуации на рынке труда на основании рассмотрения комиссией обоснованных предложений.

Представление в Правительство РФ проекта акта Правительства РФ об увеличении (уменьшении) размера потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам, и размера квот осуществляется не позднее 15 ноября года, на который утверждены квоты.

Распределение скорректированных квот по субъектам Российской Федерации осуществляется Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации.

Так, Постановлением Правительства РФ от 3 декабря 2016 г. № 1288[1] на 2017 год потребность в привлечении иностранных работников, прибывающих в РФ на основании визы, определена в количестве 177043 человек. В соответствии с данным Постановлением Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации распределило количество приглашений на въезд в РФ в целях осуществления трудовой деятельности (по федеральным округам, шт.) следующим образом:

Центральному – 24682 (в том числе по г. Москве – 7243);

Северо-Западному – 13406 (в том числе по г. Санкт-Петербургу – 8608);

Южному – 4496;

Северо-Кавказскому – 2363;

Приволжскому – 10548;

Уральскому – 21772;

Сибирскому – 20740;

Дальневосточному – 38180[2].

Результаты мониторинга законодательства России в области трудовой миграции:

1. В целом иммиграционное законодательство Российской Федерации значительно улучшило условия осуществления трудовой деятельности для иностранных граждан из стран с безвизовым режимом с Россией.

2. Стала очевидной направленность миграционной политики на развитие сотрудничества и создание общего рынка труда в рамках СНГ. Это прослеживается в предоставлении значительных преимуществ для временных трудовых мигрантов из стран с безвизовым режимом пересечения российской границы – Азербайджана, Армении, Белоруссии, Казахстана, Киргизии, Молдовы, Таджикистана, Узбекистана и Украины, которые заключаются в упрощенных процедурах осуществления трудовой деятельности и разрешений на временное проживание.

---

[1] Об определении потребности в привлечении иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам, и утверждении квот на 2017 год [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 3 декабря 2016 г. № 1288 / Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 7 декабря 2016 г.).

[2] О распределении по субъектам Российской Федерации утвержденных Правительством Российской Федерации на 2017 год квот на выдачу иностранным гражданам, прибывающим в Российскую Федерацию на основании визы, разрешений на работу и приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности [Электронный ресурс]: Приказ Минтруда России от 13 декабря 2016 г. № 728н / Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 10 января 2017 г.).

3. Работодатели, нанимающие временных рабочих мигрантов из стран с безвизовым режимом, освобождены от необходимости получать разрешение на привлечение и использование иностранной рабочей силы.

4. Положения иммиграционного законодательства Российской Федерации, обеспечивающие уведомительный характер легализации трудовыми мигрантами своего пребывания на территории России посредством постановки на миграционный учет повысили уровень легализации временных трудовых мигрантов, что в свою очередь способствовало улучшению защиты их прав человека и трудовых прав.

5. Благодаря введению процедуры уведомления о временном пребывании иммигранта было успешно начато решение задачи создания системы миграционного учета как основы государственной статистики иммиграции.

6. Положением нового законодательства об уведомительном характере временного пребывания (в отличие от разрешительного характера временного или постоянного проживания иностранных граждан) решается еще одна важная фундаментальная задача – сохранение сложившегося благоприятного для страны режима преимущественно цикличной или временной трудовой миграции

7. Возможность для временных трудовых мигрантов из стран с безвизовым режимом с Россией самостоятельно получать патент на осуществление трудовой деятельности и разрешение на работу в короткий срок и по упрощенной процедуре освобождает подавляющее большинство трудовых мигрантов от прежней зависимости от работодателя, позволяет им выбирать и менять место работы и на законных основаниях защищать свои права.

Первые же результаты применения законодательства показали стремление значительного количества трудовых мигрантов «выйти из тени» и работать на законных основаниях. Ведь многие нелегальные мигранты подвергаются откровенной и наглой эксплуатации со стороны своих работодателей: их принуждают к сверхурочной и дополнительной бесплатной работе, ограничивают свободу перемещения, вплоть до содержания взаперти, шантажируют, избивают. И лишь ничтожная часть гастарбайтеров пользуются социальным пакетом: медицинской страховкой, оплачиваемым отпуском и больничным листом.

Несмотря на принятое законодательство, следует признать, что в миграционной политике все еще остаются существенные пробелы. Юридическая защита прав является мало доступной для мигрантов. В массовом порядке нарушаются трудовые и социальные права мигрантов (право на достойную оплату труда, отпуск, образование, жилье, медицинскую помощь и т. п.).

Не развито институциональное обеспечение миграции, нет достаточных официальных сервисов, помогающих мигрантам, как в получении информации, так и в легализации и трудоустройстве. Их место по-прежнему занимают теневые структуры. Первым шагом в информационном обеспечении миграции стал информационный центр МОМ, открытый в 2007 г. Там действует горячая линия для мигрантов, работают юристы, осуществляется помощь попавшим в трудные условия (в том числе в условия торговли людьми и рабского труда), перенаправление сложных случаев в соответствующие инстанции.

Практически нет политики адаптации и интеграции мигрантов. Это серьезный пробел, учитывая ориентацию многих мигрантов на долгосрочное пребывание в стране и получение постоянного статуса.

Сохраняются проблемы мигрантов «первой волны», прибывших в 1990-х годах, многие не имеют документов, не могут получить ни вида на жительство, ни гражданства России.

Организации гражданского общества (национально-культурные, правозащитные и др.), работающие по вопросам миграции, практически не получают поддержки государства.

Будет ли реализован на практике переход на новый более либеральный курс миграционной политики, зависит от нескольких факторов. Во-первых, от характера принимаемых подзаконных актов, создающих механизм реализации указанных законов. Во-вторых, от добросовестности субъектов миграционной политики, неукоснительного выполнения законов, мер борьбы с коррупцией в сфере миграции. В-третьих, от наличия политической воли, направленной на коренное изменение режима управления миграцией, готовности лиц, принимающих решения в области миграции, управлять по-новому и их профессионально подготовленности к нововведениям в области миграционного менеджмента.

Таким образом, можно сформулировать вывод, что обязанностью любого государства является умение наладить управление процессами миграции, и, следовательно, потоки трудовых мигрантов необходимо взять под особый государственный контроль. При этом государство должно осуществлять взвешенную, избирательную миграционную политику, соединяющую два компонента: консервативный, ориентированный на сдерживание ударной волны миграционного притока, и целевой, активно и всеми доступными средствами стимулирующий иммиграцию именно тех категорий трудовых мигрантов, которые нужны стране сегодня и будут нужны ей завтра. Россия нуждается в чётко сформулированной государственной политике в сфере трудовой миграции, охватывающей всю административно-правовую систему регулирования миграционных процессов. Государственная политика в сфере трудовой миграции подразумевает основанное на системном подходе обеспечение слаженного действия правотворческих и правоприменительных органов, выработку доктрины демографического развития, подготовку кадров юристов высшей квалификации для работы с мигрантами, а также активную информационную составляющую. Научно выверенная, жизненная государственная политика в сфере трудовой миграции должна обладать не только тактикой, но и стратегией, то есть осуществлять стратегические цели и тактические задачи.

В правовом регулировании трудовой миграции в Российской Федерации в последнее время произошли значительные изменения. В целом новое иммиграционное законодательство Российской Федерации значительно улучшило условия и процедуры регистрации временного пребывания и трудовой деятельности для иностранных граждан из стран с безвизовым режимом с Россией. Первые же результаты применения нового законодательства показали стремление значительного количества трудовых мигрантов «выйти из тени» и работать на законных основаниях. Однако, следует признать, что в правовом регулировании трудовой миграции все еще остаются существенные пробелы.

Продолжают иметь место нарушения трудовых и социальных прав мигрантов (право на достойную оплату труда, отпуск, образование, жилье, медицинскую помощь и т. п.). С другой стороны, сами трудовые мигранты зачастую сознательно и грубо нарушают установленные для них правила пребывания в Российской Федерации. Поэтому актуальность вопросов совершенствования механизма административно-правовой ответственности за нарушение отечественного миграционного законодательства в сфере трудовой миграции сегодня как никогда высока.

Тема 8. Правовое регулирование иммиграции в Российскую Федерацию

Иммиграция населения (от лат. Immigro – «вселяюсь») – въезд населения одной страны в другую на временное или постоянное проживание, рассматриваемый по отношению к стране, куда въезжают мигранты. Миграция – неотъемлемая характеристика образа жизни современного общества, органичная часть его экономики. На данный момент во всем мире развитие миграции идет крайне противоречиво. Неэффективность господствующей модели международной иммиграции выражается в огромном размахе нелегальной иммиграции, состоящей из дешевой и бесправной рабочей силы. Эти нелегитимные, но, тем не менее, существующие в громадных масштабах миграции вовлекают в людской оборот миллионы человек и представляют собой часть современного глобального миграционного режима.

В последнее время происходит постепенная трансформация характера иммиграции: из рефлекторной, вызванной конкретной, сиюминутной ситуацией, военным или межнациональным конфликтом, она превращается в эволюционную, обусловленную долгосрочными и комплексными причинами. Среди них выделяются, например, экономические причины, отсутствие перспектив трудоустройства, обнищание населения, дискриминационный характер законодательства по отношению к отдельным категориям лиц, несоблюдение прав человека и др.

Международная иммиграция рабочей силы – явление начала XX века, набирающее силу с его второй половины – наступлением эпохи глобализации и ростом транснациональных корпораций. Основные движущие силы любой иммиграции: бедственное экономическое положение, безработица, существенная разница в оплате одного и того же труда на родине и заграницей.

Субъектом миграции может оказаться кто угодно, война разрушает плоды человеческого труда, порождает потоки беженцев, ищущих кров в приграничных государствах.

Утечка мозгов – результат внешней политики государства, выражающийся в переманивании интеллектуальной элиты других государств.

Развитие транснациональной торговли и транснационального производства, концессионных предприятий, которые требуют временных миграционных процессов, выражающихся в постоянном передвижении персонала специализированных строительных компаний и обладателей некоторых других специальностей.

Следует учитывать, что миграционная политика в РФ в настоящее время проводится в достаточно узком коридоре возможностей, обусловленном рядом ограничений. Основные из них – экономические, значительно сужающие «социальную» составляющую миграционной политики и ограничения, вытекающие из интересов обеспечения национальной безопасности государства.

Все это потребовало выработки адекватного законодательства, направленного на преодоление негативных последствий миграционных процессов. Разработка такого законодательства преследует еще одну важную цель, которая заключается в создании условий для беспрепятственной реализации прав мигрантов, установлении соответствия их международным стандартам и взятым Российской Федерацией на себя обязательствам в этой сфере, вытекающим из действующих на ее территории международных актов.

Россия за последние двадцать лет стала участником большинства международных актов, в той или иной степени затрагивающих сферу миграции и право на свободу передвижения.

В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы».

В нее входит, например, Всеобщая декларация прав человека, Международная конвенция ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, Конвенции Международной организации труда (МОТ) о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения и т. д. Эти документы образуют основу для признания и соблюдения прав незаконных иммигрантов, открывают им возможности для легализации и вступления в гражданское общество с условием выполнения предъявленных к ним условий. Без таких документов не обойтись, т.к. бороться с нелегальной миграцией исключительно силовыми методами невозможно.

Напротив, к актам непосредственного противодействия нелегальной иммиграции можно отнести, например, Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. и два факультативных протокола к ней: Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, непосредственно касающийся незаконного ввоза, въезда и пребывания иммигрантов на территории Государства-участника, и Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. (не опубликована). И Конвенция, и Протоколы были подписаны Президентом РФ 12 декабря 2000 г. и позднее ратифицированы Федеральным Собранием Российской Федерации.

Итак, как видно, наша страна постепенно координирует свои действия по борьбе с нелегалами с иностранными государствами. Появляются первые ростки сотрудничества, хотя говорить о крупных успехах в этой области пока рановато.

Нужно отметить, что законодательство в области регулирования миграционных отношений вообще первоначально развивалось достаточно хаотично. Причины этого носили во многом объективный характер и были обусловлены необходимостью принятия срочных мер на законодательном уровне в силу специфики проблемы (массовое перемещение населения в страну из государств-бывших республик СССР; социальная напряженность, имевшая место в Северо-Кавказском регионе; изменение общей конъюнктуры на рынке труда и др.). В этот период (начало 90-х годов) действовал Закон СССР «О правовом положении иностранных граждан в СССР»[1] и Закон РФ «О гражданстве Российской Федерации»[2]. К сожалению, они не в полной мере обеспечивали ни интересы государства, ни права отдельных нелегалов, и не смогли остановить поток незаконных иммигрантов в нашу страну.

Принимались также отдельные акты подзаконного уровня, например, Указ Президента РФ «О привлечении и использовании в РФ иностранной рабочей силы»[3]. Но и они были малоэффективны.

Затем ситуация в определенной степени меняется, что выражается прежде всего в имеющем место обновлении законодательства. Так, в 1996 г. был принят ФЗ «О по-

---

[1] О правовом положении иностранных граждан в СССР: Закон СССР от 24 июня 1981 г. № 5152-X // Ведомости ВС СССР. 1981. № 26, ст. 836.

[2] О гражданстве Российской Федерации: Закон Рос. Федерации от 28 ноября 1991 г. № 1948-1 // Ведомости СНД и ВС Рос. Федерации. 1992. № 6, ст. 243.

[3] О привлечении и использовании в РФ иностранной рабочей силы: Указ Президента Рос. Федерации от 16 декабря 1993 г. № 2146 // Собр. актов Президента и Правительства Рос. Федерации. 1993. № 51, ст. 4934.

рядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»[1]. В 2002 году вступили в силу ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»[2] и ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ».

Несомненно, одним из ведущих законов, регулирующих иммиграционные процессы в Российской Федерации, является Федеральный Закон о миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства, принятый 30 июня 2006 года.

Согласно ему миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства 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.

Названный Федеральный закон регулирует отношения, возникающие при осуществлении учета перемещений иностранных граждан и лиц без гражданства, связанных с их въездом в Российскую Федерацию, транзитным проездом через территорию Российской Федерации, передвижением по территории Российской Федерации при выборе и изменении места пребывания или жительства в пределах Российской Федерации либо выездом из Российской Федерации.

Особую роль играет Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации 2003 г.[3] Она представляет собой систему взглядов на содержание и основные направления деятельности органов государственной власти Российской Федерации в области управления миграционными процессами.

Согласно ей, целями регулирования миграционных процессов в Российской Федерации являются обеспечение устойчивого социально-экономического и демографического развития страны, национальной безопасности Российской Федерации, удовлетворение потребностей растущей российской экономики в трудовых ресурсах, рациональное размещение населения на территории страны, использование интеллектуального и трудового потенциала мигрантов для достижения благополучия и процветания Российской Федерации.

Подводя итог, можно сказать, что России в настоящее время необходимо определиться с тем, какой миграционной политики она будет придерживаться в ближайшие несколько лет, и закрепить, по возможности более конкретно, свою позицию на как на законодательном уровне, так и в отношении с другими государствами.

Ведь важно не только перекрыть границу для нелегалов, но и попытаться использовать их на благо нашей страны, экономики и всего народа, исходя из собственного опыта, а также примеров других государств, т. к. имеющаяся законодательная основа регулирования миграционных отношений все еще не в полной мере отвечает назревшим потребностям правоприменительной практики: она характеризуется значительным отставанием от имеющегося опыта законодательного регулирования зарубежных стран, не в полной мере соответствует международным стандартам; сохраняет

---

[1] О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: Федер. закон Рос. Федерации от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 34, ст. 4029.

[2] О гражданстве Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 22, ст. 2031.

[3] Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации: одобрена Распоряжением Правительства Рос. Федерации от 1 марта 2003 г. № 256-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 10, ст. 923.

фрагментарный характер в регулировании отдельных направлений и видов миграции, значительное количество устаревших норм. Кроме того, не осуществляется и всесторонняя научно-практическая прогнозируемость миграционных процессов в стране в целом и в отдельных регионах. Помимо законодательных, необходимы также меры экономического и организационного характера: полная демаркация государственных границ, поддержание и оборудование границ, разрешение территориальных споров с пограничными государствами, налаживание системы кадровой подготовки специалистов миграционных служб и др.

Тема 9. Правовое регулирование вопросов гражданства Российской Федерации

Важнейшей предпосылкой обязанности государства защищать в полном объеме закрепленные в конституции права и свободы личности является ***гражданство*** – устойчивая правовая связь лица с данным государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Состояние гражданства создает права и обязанности для лица не только на территории своего государства, но и за рубежом.

В правовом государстве гражданство означает согласие лица на распространение на него юрисдикции государства, всех обязанностей, установленных конституцией и законами. В то же время граждане обладают в отношении государства определенными правами и могут требовать от него защиту своих прав.

Для подавляющего большинства людей в каждой стране установление гражданства не представляет чего-то сложного, так как они являются гражданами данного государства с самого рождения и сохраняют это правовое состояние на протяжении всей жизни. Однако по разным причинам, и прежде всего вследствие межнациональных конфликтов и растущей интернационализации экономики, возникают различные миграционные потоки, т. е. перемещения больших групп людей из одной страны в другую. Такие передвижения – индивидуальные и групповые, распространенные и в РФ, а также браки, заключаемые между гражданами различных государств, постоянно порождают проблемы приобретения и изменения гражданства.

В государствах с унитарной формой правления существует единое гражданство, в то время как во многих федеративных государствах лицо считается гражданином союза и одновременно субъекта федерации. На него, следовательно, распространяются не только федеральные законы, но и законодательство данного субъекта федерации. Практическое значение такого положения обусловлено тем, что в федеративных государствах существует разделение компетенции между союзом и субъектами федерации, а кроме того, имеются некоторые различия в правовых нормах между субъектами федерации (например, в сфере действия налогового, уголовного, семейного законодательства). Такое положение характерно и для РФ.

В любом государстве проживают люди, правовое положение которых отличается от статуса большинства. Большинство жителей всегда являются гражданами данного государства, но значительные группы не имеют гражданства (апатриды) или являются иностранными гражданами. В некоторых государствах признается двойное гражданство – такие лица называются бипатридами. Различия в правовом положении не означают дискриминации неграждан, государство защищает права этой категории жителей, поскольку многие права, как это установлено международным правом, принадлежат человеку независимо от гражданства. Разумеется, в полном объеме государство охраняет права и свободы тех, кто его учредил и несет все обязанности, т. е. своих граждан.

Мировое сообщество единодушно в своем негативном отношении к безгражданству, т. е. такому состоянию человека, когда он не является гражданином какого-либо государства. В таком состоянии часто оказываются люди, утрачивающие свое гражданство, но не приобретающие нового (например, беженцы из районов вооруженных конфликтов). Все государства обязаны способствовать сокращению безгражданства, поощряя приобретение гражданства лицами, не имеющими никакого гражданства. Это предписано международной Конвенцией о сокращении безгражданства 1961 г. (вступила в силу 13 декабря 1975 г.), принятой в соответствии с Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН. В этой Конвенции содержится рекомендация государствам предоставлять гражданство апатридам и лицам, проживающим на территории государства, если они не были осуждены за совершение тяжких преступлений. Одновременно

(1963 г.) Совет Европы принял Конвенцию о сокращении случаев многогражданства, устанавливающую, что в определенных случаях лицо, приобретшее новое гражданство, утрачивает старое. Правовой статус апатридов регулируется международной Конвенцией о статусе апатридов 1951 г. (вступила в силу 6 июня 1960 г.). Следуя этим международно-правовым актам, РФ способствует сокращению безгражданства, поощряя приобретение гражданства лицами, не имеющими никакого гражданства.

Весьма частым случаем возникновения безгражданства служит заключение брака между мужчиной и женщиной, имеющими разное гражданство, и рождение у них детей. Немалые трудности возникают также при разводе и связанном с ним разделении имущества.

Во многих странах, в том числе в РФ, правовое положение лиц без гражданства приравнивается к статусу иностранцев. В соответствии с законом Россия поощряет приобретение своего гражданства лицами без гражданства и не препятствует приобретению ими гражданства другого государства.

В РФ основополагающие ***принципы*** гражданства относятся к числу основ конституционного строя (ст. 6 Конституции РФ). Установлены следующие принципы гражданства:

1) гражданство является единым и равным независимо от оснований приобретения (ч. 1 ст. 6 Конституции РФ);

2) каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности (ч. 2 ст. 6 Конституции РФ);

3) гражданин не может быть лишен своего гражданства или права изменить его (ч. 3 ст. 6 Конституции РФ);

4) гражданин России не может быть выслан за пределы РФ или выдан другому государству (ч. 1 ст. 61 Конституции РФ);

5) РФ гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами (ч. 2 ст. 61 Конституции РФ);

6) проживание гражданина РФ за пределами РФ не прекращает его гражданства РФ (ч. 3 ст. 4 ФЗ «О гражданстве РФ»);

7) РФ поощряет приобретение гражданства РФ лицами без гражданства, проживающими на территории РФ (ч. 6 ст. 4 ФЗ «О гражданстве РФ»).

Следовательно, теперь не может быть речи о высылке нежелательного для властей гражданина. Более того, никакие органы не вправе не принять в страну ее гражданина, находящегося за рубежом и желающего вернуться на Родину.

Невыдача гражданина России, совершившего преступление на территории и по законам другого государства, не означает, что данное лицо освобождается от ответственности. РФ, как это предусматривается в международных договорах о правовой помощи, обязана судить такое лицо по своим законам и информировать об этом заинтересованную сторону. Что же касается выдачи (экстрадиции) иностранного гражданина его государству, то это возможно также при наличии договора между двумя государствами или по решению компетентных российских органов как проявление доброй воли.

Гражданам РФ, находящимся за пределами РФ, предоставляются защита и покровительство РФ. Органы государственной власти, дипломатические представительства и консульские учреждения, должностные лица указанных представительств и учреждений обязаны содействовать тому, чтобы гражданам РФ была обеспечена возможность пользоваться в полном объеме всеми правами, установленными Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными дого-

ворами РФ, законами и правилами государств проживания или пребывания граждан РФ, а также возможность защищать свои права и охраняемые законом интересы.

Вопросы гражданства в РФ регулируются Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».

Гражданство РФ, согласно ч. 1 ст. 5 Конституции, является единым. Об этом снова напоминает п. «в» ст. 71 Конституции, который относит гражданство в РФ к ведению РФ.

Договором о создании Союзного государства России и Белоруссии от 8 декабря 1999 г. установлено, что граждане этих государств являются одновременно гражданами Союзного государства (ст. 14). Однако до принятия союзного нормативного правового акта правовое положение граждан регулируется национальными нормативными правовыми актами и соглашениями.

Закон о гражданстве регулирует широкий комплекс вопросов, связанных с гражданством, и прежде всего условия приобретения и прекращения гражданства РФ. В нем закреплены полномочия государственных органов, ведающих делами о гражданстве, регламентируется производство по делам о гражданстве. Закон устанавливает также порядок исполнения и обжалования решений по делам о гражданстве.

Двойное гражданство – такое правовое состояние возможно, когда, например, женщина выходит замуж за иностранца, а по законам его государства жена обязана принять гражданство мужа. В таком же состоянии находится ребенок, родители которого имеют разное гражданство. Частыми стали случаи, когда русскоязычные граждане ряда государств СНГ желают одновременно состоять в гражданстве России.

Пребывание в двойном гражданстве расширяет не только права, но и обязанности гражданина. Он должен платить налоги двум государствам (если двойное налогообложение не исключается двусторонним соглашением), в каждом из них нести воинскую службу, лишается права занимать некоторые должности (судья, адвокат). Ни одно государство, признающее двойное гражданство, не делает каких-либо послаблений таким лицам в отношении их гражданских обязанностей.

Конституция РФ допускает для своих граждан право иметь также гражданство иностранного государства, т. е. двойное гражданство, но только в соответствии с федеральным законом или международным договором. Следовательно, и иностранный гражданин может иметь одновременно российское гражданство на основе соответствующего международного договора (между данным государством и РФ). Приобретение гражданином РФ иного гражданства не влечет за собой прекращение гражданства РФ.

Конституция ясно указывает, что приобретение гражданином РФ иного гражданства не меняет его правового статуса как гражданина России. За ним сохраняются все права и свободы, и он не освобождается от обязанностей, вытекающих из российского гражданства. Однако в этом же тексте (ч. 2 ст. 62) допускаются отступления от этого общего правила в соответствии с федеральным законом или международным договором РФ. Но пока таких законодательных норм или договорной практики нет.

Гражданство и брак

Заключение брака между мужчиной и женщиной, имеющими разное гражданство, может породить для них и их детей известные трудности. Значительные трудности возникают также при разводе и связанном с ним разделении имущества. Конвенция о гражданстве замужней женщины 1957 г. в целях защиты интересов женщин предусматривает, что заключение или расторжение брака с иностранцем, как и перемена гражданства мужем во время существования брачного союза, не должны автоматически отражаться на гражданстве жены.

Для современной России данные нормы весьма актуальны. Если в СССР долгое время браки с иностранцами были просто запрещены, то с переходом к демократии и в

связи с растущими связями между людьми разных стран они становятся все более распространенными. В связи с этим Федеральный закон «О гражданстве РФ» (ст. 8) закрепил три важные нормы:

1. Заключение или расторжение брака между гражданином РФ и лицом, не имеющим гражданства РФ, не влечет за собой изменение гражданства указанных лиц.

2. Изменение гражданства одним из супругов не влечет за собой изменение гражданства другого супруга.

3. Расторжение брака не влечет за собой изменение гражданства родившихся в этом браке или усыновленных (удочеренных) супругами детей.

На защиту интересов детей направлены положения Закона на случай изменения родителями своего гражданства. Установлено общее правило: гражданство ребенка при приобретении или прекращении гражданства РФ одним из его родителей либо обоими его родителями сохраняется или изменяется в соответствии с рассматриваемым Законом. Для приобретения или прекращения гражданства ребенком в возрасте от 14 до 18 лет необходимо его согласие. Гражданство ребенка не может быть прекращено, если в результате прекращения гражданства РФ он станет лицом без гражданства. Гражданство ребенка не изменяется при изменении гражданства его родителей, лишенных родительских прав. В случае изменения гражданства ребенка не требуется согласие его родителей, лишенных родительских прав.

Ряд норм гарантирует право на гражданство детей по усыновлению, при опеке и попечительстве.

Тема 10. Правовое регулирование правоотношений с соотечественниками

Первоначально в Российской империи понятие «соотечественник» трактовалось как «единоверец», к которым причислялось не только великорусское население, но также украинцы и белорусы. Их политические и гражданские права, сводившиеся по понятиям того времени к свободе вероисповедания, Россия наиболее активно защищала в XVIII в. В XIX в. Российская империя в основном защищала и покровительствовала единоверцам, принадлежавшим к православным народам Балканского полуострова.

После Октябрьской революции 1917 г. понятие «соотечественник» практически не употреблялось, хотя именно в результате революции и последовавшей затем Гражданской войны за границей образовалась обширная российская диаспора. Помимо выехавших добровольно или с остатками Белых армий число эмигрантов увеличивалось и за счет сознательно проводившейся политики Советской власти, направленной на выдавливание за пределы страны «неблагонадежных граждан». Введенный в действие с 1 июня 1922 г. Уголовный кодекс РСФСР предусматривал (п. «а» ст. 32) в качестве меры социальной защиты в отношении лиц, совершивших контрреволюционные преступления, изгнание из пределов РСФСР на срок или бессрочно. «Перестройка» с 1985 г. стала переломным этапом в отношении к личности и ее правам. В преамбуле Закона СССР «О гражданстве СССР» от 23 мая 1990 г. говорилось, что никто не может быть лишен гражданства или права изменить гражданство произвольно. Статья 23 предусматривала возможность лишения гражданства СССР «в исключительном случае в отношении лица, проживающего за границей, если оно совершило действия, наносящие существенный ущерб государственным интересам или государственной безопасности СССР».

Проблема защиты политических и гражданских прав российских соотечественников стала актуальной вскоре после распада СССР. С начала 1992 г. основные усилия России были сосредоточены на формировании договорно-правовой базы по защите интересов россиян, проживающих в СНГ. Для этого имели место объективные причины, ущемляющие правовое положение наших соотечественников за рубежом:

- ограничение соотечественников в гражданских и других правах;
- общие экономические условия в стране проживания;
- общие политические условия и в целом правовая незащищенность;
- сужение сферы применения русского языка;
- ущемление экономических интересов соотечественников;
- бытовой национализм.

Постановление Государственной Думы от 8 декабря 1995 г. № 1476-1 ГД была утверждена Декларация о поддержке российской Диаспоры[1] и о покровительстве российским соотечественникам.

Тогда же был учрежден Совет соотечественников. Основные акты составили:

✓ Постановление Правительства РФ от 31 августа 1994 г. № 1064 «О мерах по поддержке соотечественников за рубежом»[2];

---

[1] Российская Федерация рассматривает в качестве российской диаспоры всех выходцев из Союза ССР и России и их потомков, не являющихся гражданами Российской Федерации, независимо от национальной и этнической принадлежности, языка, вероисповедания, рода и характера занятий, места жительства и других обстоятельств, и признающих свою духовную или культурно-эпическую связь с Российской Федерацией или любым из субъектов Российской Федерации.

[2] О мерах по поддержке соотечественников за рубежом: Постановление Правительства Рос. Федерации от 31 августа 1994 г. № 1064: ред. от 24 февраля 1999 г.: вместе с Основными направлениями государственной политики Российской Федерации в отношении соотечествен-

✓ Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»[1].

В соответствии с ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ соотечественниками являются лица, родившиеся в одном государстве либо проживавшие в нем и обладающие признаками общности языка, религии культурного наследия, традиций и обычаев, а также потомки указанных лиц по прямой нисходящей линии.

Признание и подтверждение принадлежности к соотечественникам осуществляется на основании ст. 3 Федерального закона от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ. Так граждане Российской Федерации, проживающие за пределами территории Российской Федерации, являются соотечественниками в силу гражданской принадлежности. Документом, подтверждающим их принадлежность к соотечественникам, служит документ, удостоверяющий наличие гражданства Российской Федерации.

Признание своей принадлежности к соотечественникам лицами, предусмотренными п. 3 ст. 1 Федерального закона от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ, 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 соотечественников либо иными свидетельствами свободного выбора данных лиц в пользу духовной и культурной связи с Российской Федерацией.

Одним из важнейших вопросов современных международных отношений является защита прав национальных меньшинств, проживающих в других странах, государствами их происхождения и о защите собственных граждан, пребывающих более или менее продолжительное время за рубежом. Вместе с тем это один из старейших базисных вопросов международного права, решаемый одновременно с появлением государства и зарождением собственно международного права. Так античные города Древней Греции заключали дву- и многосторонние договоры для защиты своих сограждан, проживающих в других полисах. Остро реагировал на ущемление прав своих граждан Древний Рим, незамедлительно посылавший свои легионы туда, где, по мнению сената, нарушались права римлян.

Первые упоминания о «русском праве» в договорах князя Олега с Византийской империей 907 и 912 гг. связаны с урегулированием правового положения руссов, находящихся или проживающих на территории империи.

Пик интереса мирового сообщества к проблемам своих соотечественников возник после Первой мировой войны, перекроившей политическую карту Европы. Потребовались более широкие гарантии, закрепленные в системе международных соглашений и имеющие механизмы контроля за их реализацией. Возникла необходимость в создании международной организации, наделенной полномочиями в регулировании отношений государства с соотечественниками, проживающими за рубежом. Ею стала Лига Наций, Устав которой был подписан первоначально (в 1919 г.) 44 государствами, включая 31 государство, воевавшее на стороне Антанты или поддерживающее ее.

Декретами Совета народных Комиссаров от 28 октября 1921 г. и Центрального Исполнительного Комитета от 15 декабря 1921 г. устанавливались сроки, в течение которых русские граждане, находящиеся за границей, могли получить советский паспорт.

ников, проживающих за рубежом // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 21, ст. 2383.

[1] О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом: Федер. закон Рос. Федерации от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ: ред. от 23 июля 2013 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 22, ст. 2670.

Гражданства лишались все лица, проживающие за границей в течение пяти лет и не получившие советского паспорта или его сертификата В; советских представительствах за рубежом до 1 июня 1922 г., а также лица, принадлежащие к белой эмиграции.

Последующие законы 1930 и 1931 гг., подтверждая постановление от 1924 г., лишили российского гражданства практически всех российских беженцев, которые становились апатридами. В 1922 г. д-ром Нансеном была созвана Межправительственная конференция для принятия единого международного документа для денационализированных беженцев из России, который позволил бы им свободно передвигаться, предоставил бы некоторые меры защиты. Соглашением от 12 мая 1926 г. предусматривалось определение статуса русских беженцев и подтверждало право беженцев, а также их детей (до 15-летнего возраста по сертификатам родителей) вернуться в страну изгнания; свободное получение виз на выезд-въезд, транзит для беженцев.

Русские юристы-международники-эмигранты, возражая против определения русских беженцев как «лиц русского происхождения, не приобретших никакой другой национальности», выступали за признание русских политическими эмигрантами и против определения их бесподданными.

В 1945 г. странами антигитлеровской коалиции была создана ООН, Устав которой рассматривал защиту прав и свобод человека как обязанность всех членов организации (п. 3 ст. 1, п. 16 ст. 13, ст. 55с, ст. 68 и 76с).

Образование на постсоветском пространстве в начале 1990-х гг. ряда независимых государств превратило их русское и русскоязычное население в меньшинства и зачастую сопровождалось серьезными нарушениями их прав. Важнейшим документом ООН, обеспечивающем защиту прав меньшинств, является принятая в 1992 г. Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным, этническим, религиозным и языковым меньшинствам.

Основы отношений с гражданами РФ, проживающими за рубежом, определяются следующими положениями:

- РФ гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за рубежом;
- граждане РФ, проживающие за рубежом, пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, проживающими на территории РФ, за исключением случаев, установленных международными договорами РФ и законодательством РФ при соблюдении законодательства государства проживания;
- граждане РФ, проживающие за рубежом, во время их пребывания на территории РФ пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, проживающими на территории РФ, за исключением случаев, установленных федеральным законом;
- лица, имеющие двойное гражданство, одно из которых – российское, не могут быть ограничены в правах и свободах и не освобождаются от обязанностей, вытекающих из гражданства РФ, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ.

К полномочиям Российской Федерации в области отношений с соотечественниками законодателем были отнесены:

- установление основ государственной политики Российской Федерации и деятельности по ее реализации;
- принятие федеральных законов, внесение изменений в федеральные законы и контроль за их соблюдением;
- принятие федеральных программ;
- заключение международных договоров Российской Федерации и контроль за исполнением взятых по ним обязательств;
- другие полномочия, определенные федеральными законами.

Что же касается полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области отношений с соотечественниками, то ими являются:

- разработка и принятие законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральными законами;

- разработка, принятие и реализация программ субъектов Российской Федерации;

- другие полномочия, определенные федеральными законами.

В настоящее время активно проводится политика по привлечению соотечественников, проживающих за рубежом[1], которая направлена на объединение потенциала соотечественников, проживающих за рубежом, с потребностями развития российских регионов. Она дополняется системой мер по стимулированию рождаемости, снижению смертности и регулированию миграции, направленных на стабилизацию численности населения Российской Федерации. Эта программа призвана способствовать социально-экономическому развитию России, что невозможно без кардинального изменения демографической ситуации, характеризующейся в настоящее время оттоком населения со стратегически важных для России территорий, сокращением общей численности населения, в том числе трудоспособного возраста. Кроме того, содействие добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (далее – соотечественники), является одним из направлений решения демографической проблемы. Воспитанные в традициях российской культуры, владеющие русским языком и не желающие терять связь с Россией, соотечественники в наибольшей мере способны к адаптации и скорейшему включению в систему позитивных социальных связей принимающего сообщества.

Основными принципами оказания содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников являются:

✓ финансовая обеспеченность мероприятий, предусмотренных Государственной программой, сочетание безвозвратного и возвратного принципов социально-экономической поддержки участников Государственной программы переселенцев;

✓ обеспечение баланса интересов переселенцев, Российской Федерации в целом и ее субъектов, органов местного самоуправления муниципальных образований, предпринимателей, принимающего сообщества;

✓ приоритет мер социально-экономического стимулирования, определяющих рамочные условия и характер переселения, а также направленность этого процесса;

✓ адресность социально-экономической поддержки и обусловленность ее предоставления соблюдением участниками Государственной программы условий участия в ней и социально-экономическими характеристиками территорий, предлагаемых для переселения;

✓ взаимосвязь содержания мероприятий, предусмотренных Государственной программой, с задачами государственного, социально-экономического, культурного и национального развития Российской Федерации в целом и ее субъектов;

✓ доступность информации об условиях участия в Государственной программе, правах и обязательствах участников Государственной программы, а также о социально-экономических характеристиках территорий, предлагаемых для переселения.

Опыт целого ряда иностранных государств, таких как Франция, ФРГ, Греция, Китай и др., свидетельствует о том, что серьезное внимание РФ к этой проблеме явля-

---

[1] О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: Указ Президента Рос. Федерации от 22 июня 2006 г. № 637: в ред. от 7 декабря 2016 г.: вместе с Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 26, ст. 2820.

ется нормой цивилизованной политики. Российский опыт по защите соотечественников за рубежом стал существенной составляющей мирового опыта.

Государственная политика в области защиты прав наших соотечественников за рубежом приобретает все более системно-целевой характер. Действующее миграционное законодательство содержит как концептуальные подходы к этой проблеме, так и конкретные механизмы ее реализации. В частности, определены: нормы правового регулирования процесса переселения в Россию соотечественников из-за рубежа; основания для признания и подтверждения принадлежности к соотечественникам; основы отношений государства с соотечественниками, проживающими за рубежом; полномочия государства в области отношений с соотечественниками, а так, же механизм конституционно-правового регулирования процесса переселения в Россию соотечественников из-за рубежа.

Вместе с тем взаимодействие РФ с соотечественниками за рубежом все более явственно наполняется новым конкретным содержанием. Так, вопросы защиты прав соотечественников за рубежом все активнее решаются не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов Федерации, превращаясь в проблему всероссийской значимости. Это усиливает эффективность общей работы, позволяет более полно удовлетворить разнообразные интересы многонациональной российской диаспоры за рубежом.

Тема 11. Правовое регулирование процесса вынужденной миграции в России

Общее понятие вынужденной миграции

Вынужденная миграция является обобщенным термином и определяется как территориальное перемещение людей, решивших покинуть постоянное место своего жительства вследствие совершенного в отношении них или членов их семей насилия или преследования либо вследствие реальной возможности подвергнуться насилию или преследованию, а также вследствие чрезвычайных обстоятельств экономического, природного, техногенного и иного характера. В международных актах и российском законодательстве различают с правовой точки зрения две основные группы вынужденных мигрантов – «беженцы» и «вынужденные переселенцы», более подробно о статусе которых речь идет ниже. А пока отметим, что в России многие миграционные волны, о которых ранее говорилось, как раз и относятся к категории вынужденных, например, миграции населения вследствие русских революций 1917 г., Гражданской войны, Великой Отечественной войны, межнациональных конфликтов в период распада СССР (конец 1980-х – начало 1990-х гг.).

Ряд авторов используют также термин «принудительная миграция», приводя пример перемещения населения по решению властей. Например, в годы Великой Отечественной войны большое число советских мирных граждан было перемещено на территорию гитлеровской Германии в качестве бесплатной рабочей силы.

В СССР в период 1930-х – первой половине 1950-х гг. огромное число советских граждан (до нескольких миллионов) в порядке административных и уголовных наказаний перемещались в качестве ссыльных в отдаленные районы страны, при этом во многих случаях речь идет о перемещении ссыльных вместе со своими семьями. Осужденные к лишению свободы также конвоируются для отбывания наказания в различные регионы страны.

Однако такого рода территориальное перемещение людей, безусловно относящееся к разновидности вынужденных миграционных процессов, обычно не является предметом изучения в миграциологии, поскольку осуществляется по решениям органов власти, имеющих обязательный характер, и перемещаемые люди находятся под полной опекой властей, включая решение вопроса их статуса, обеспечения жильем, питанием и т. д. Иначе говоря, в такого рода случаях нет волеизъявления самих мигрантов, что является важнейшим фактором миграции вообще.

Кроме того, грань между вынужденной и невынужденной миграцией нередко очень тонка. Так, В. А. Ионцев полагает, что не следует относить к вынужденной миграции перемещение людей в поисках более выгодных экономических условий приложения своего труда даже при том, что в месте проживания человека отсутствует достаточное количество рабочих мест; эмиграцию по политическим мотивам этот ученый также не относит к вынужденной миграции.

В международной практике пока нет достаточной ясности в том, считать ли вынужденной миграцию людей, перемещаемых вследствие засухи и иных экологических бедствий, следствие голода и т. д. Это касается и «лиц, ищущих убежища», которые мигрируют в другие страны ввиду потенциальной угрозы их правам и свободам в государстве нахождения – здесь возникает вопрос о том, насколько реальна эта угроза и какова ее степень.

Собственно, именно в связи с такого рода вопросами вынужденная миграция, начиная с 1920-х гг., начинает находить все более подробное международно-правовое регулирование. Подробное исследование этой проблематики осуществили Д. К. Бекяшев и Д. В. Иванов (из их работы почерпнуты многие нижеследующие сведения).

Ключевое понятие «беженец» в международном праве как правовая новелла появилось в 1921 г., когда Совет Лиги Наций организовал и провел в Женеве конференцию по вопросу о беженцах, проведение которой было обусловлено Первой мировой войной и связанными с ней массовыми потоками беженцев, в том числе из бывших Российской и Оттоманской империй (число беженцев превысило 1,5 миллиона человек). В 1928 г. на Женевской конференции были приняты три международных соглашения по проблеме защиты беженцев: о правовом статусе армянских и других беженцев; о распространении на другие категории беженцев определенных мер, принятых в пользу армянских и других беженцев, и о функциях представителей Верховного комиссара Лиги Наций по делам беженцев. Эти акты положили начало формированию правовой основы глобальной системы международной защиты беженцев.

В 1938 г. в связи с увеличением вынужденной миграции в Западной Европе, обусловленной приходом к власти нацистов в Германии, эта проблема стала чрезвычайно актуальной, и ею вплотную занялась Лига Наций, в частности, был учрежден Межправительственный комитет по делам беженцев, чей мандат распространялся на все категории беженцев (в 1947 г. был реорганизован в Международную организацию по делам беженцев). По окончании Второй мировой войны проблема беженцев в качестве первоочередного вопроса была включена в повестку дня первой сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1946 г. Были выработаны принципы, составившие правовую в основу глобальной системы международной защиты беженцев:

- проблема беженцев носит международный характер;
- никто из перемещенных лиц или беженцев, выразивших возражение против возвращения в страну их происхождения, не может быть насильственно возвращен в страну их происхождения;
- судьба беженцев и перемещенных лиц станет заботой международного органа или организации, которые должны быть созданы;
- основная задача заключается в поощрении и оказании любой помощи беженцам в целях скорейшего возвращения в страну их проживания.

Международная организация по делам беженцев (МОБ) стала первым учреждением, которое всесторонне рассматривало все аспекты международной защиты беженцев: регистрацию, определение статуса, репатриацию, переселение, правовую и политическую защиту.

МОБ продолжала осуществлять свою деятельность вплоть до учреждения в 1951 г. Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН). В 1950 г. на своей очередной сессии Генеральная Ассамблея ООН приняла Устав УВКБ ООН. В Уставе УВКБ ООН четко определен гуманитарный и не политический характер его деятельности. Функции УВКБ ООН заключаются в обеспечении международной защиты беженцев и нахождении окончательного и долгосрочного решения их проблем посредством добровольной репатриации или ассимиляции в других государствах. В 2001 г. Генеральная Ассамблея ООН снова подтвердила основополагающее значение и сугубо гуманитарный и неполитический характер деятельности УВКБ ООН по обеспечению международной защиты беженцев и поиску долговременных решений проблем беженцев и отметила, что эти решения включают добровольную репатриацию и, когда это уместно и практически осуществимо, интеграцию на месте и переселение в третьи страны, признавая, что добровольная репатриация остается предпочтительным решением, когда она подкрепляется необходимой реабилитацией и помощью в целях развития, с тем чтобы содействовать устойчивой реинтеграции. Таким образом, право на возвращение стало основополагающим правом беженцев.

Общее число лиц, находящихся в ведении УВКБ ООН, увеличилось с 17 миллионов в 1991 г. до 27 миллионов в 1995 г. По состоянию на 1 января 2001 г. их число со-

кратилось до 22,3 миллионов, а на 1 января 2003 г. составило около 20 миллионов. По данным на 2016 г., общее количество лиц, которыми занимается УВКБ ООН, составило 42 миллиона. Среди них – беженцы, лица, возвращающиеся в страну гражданской принадлежности или прежнего обычного местожительства, лица, перемещенные внутри страны и другие категории вынужденных мигрантов. УВКБ ООН ведет активную деятельность и на территории России. Правовым фундаментом этой деятельности является Соглашение между Правительством Российской Федерации и Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев от 6 октября 1992 г. В соответствии с данным Соглашением в Москве был учрежден офис Регионального представителя Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

Ключевое место в определении правового статуса беженцев и других категорий вынужденных мигрантов имеет ранее упомянутая Конвенция о статусе беженцев от 28 июля 1951 г., которая является правовым фундаментом глобальной системы международной защиты беженцев. Еще раз приведем содержащее в этом акте понятие беженца – это лицо, которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, 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.

Эта Конвенция, несмотря на свой прогрессивный характер, содержала ряд ограничений, не позволявших охватить всех лиц, нуждающихся в международной защите, в частности, она не распространялась на лиц, которые пользуются защитой или помощью других органов или учреждений», кроме УВКБ ООН. Имелись и «географические оговорки». В этой связи в 1967 г. был подписан Протокол, который отменил эти ограничения.

Права и обязанности беженцев, относящиеся к режиму их проживания в стране убежища, устанавливаются в соответствии с нормами международного обычного и конвенционного права и определяются как «минимальные стандартные нормы» правового статуса беженцев, который должен соответствовать в общих чертах правовому положению, которым пользуются проживающие в данной стране иностранцы. В частности, ст. 7 Конвенции 1951 г. предписывает предоставить беженцам правовое положение, которым «вообще пользуются иностранцы», за исключением случаев, когда беженцам получают более благоприятное положение (государства-члены Конвенции вправе самостоятельно или на основе взаимности расширять объем прав и обязанностей беженцев).

Согласно Конвенции права, которыми вообще пользуются иностранцы на основе законодательной взаимности, предоставляются тем беженцам, которые прожили на территории данного государства в течение трех лет. При этом устанавливается четыре правовых режима обращения с беженцами:

1) национальный режим, то есть режим, предоставляемый гражданам соответствующего государства;

2) режим, предоставляемый гражданам страны обычного места проживания беженца;

3) наиболее благоприятный режим, то есть, наиболее благоприятный режим, предоставляемый гражданам иностранного государства;

4) возможно более благоприятный режим и, во всяком случае, не менее благоприятный, чем тот режим, каким при тех же обстоятельствах обычно пользуются иностранцы.

Так, национальный режим предоставляется беженцам в отношении права исповедовать религию; права обращения в суд; права работы по найму в отношении тех беженцев, которые проживают в пределах страны не менее трех лет или имеют супруга, а также одного или нескольких детей, имеющих гражданство страны проживания беженца; системы пайков, регулирующих распределение дефицитных продуктов; начального образования; права на правительственную помощь; трудового законодательства и социального обеспечения; налогообложения. Режим страны обычного места проживания беженца предоставляется в отношении защиты прав на промышленную собственность, как-то: прав на изобретения, чертежи и модели, товарные знаки, фирменные наименования и прав на литературные, художественные и научные произведения; права обращения в суд, в частности в вопросах юридической помощи и освобождения от уплаты судебного залога. Наиболее благоприятный режим предоставляется в отношении права на создание и участие в ассоциациях, не имеющих политического характера и не преследующих целей извлечения выгоды, а также в отношении профессиональных союзов; права работы по найму в тех случаях, когда беженцы не удовлетворяют условиям, требуемым для получения национального режима. Возможно благоприятный режим предоставляется в отношении приобретения движимого и недвижимого имущества и прочих связанных с ним прав, а также в отношении арендных и иных договоров, касающихся движимого и недвижимого имущества; права заниматься самостоятельно сельским хозяйством, промышленностью, ремеслами и торговлей, а также прав учреждать торговые и промышленные товарищества; права заниматься свободными профессиями; жилищного обеспечения; в отношении возможности учиться, признания иностранных аттестатов, дипломов и степеней, освобождения от платы за обучение, а также в отношении предоставления стипендий.

Помимо общих прав имеются специальные права, обусловленные особым положением беженцев как лиц, которые: а) утратили фактическую и правовую связь с отечественным государством; б) не имеют документов, на основании которых устанавливается их личный режим; в) проникают в страну убежища незаконным способом.

Конвенция 1951 г. о статусе беженцев устанавливает, что личный статус беженца определяется законами страны его домицилия или, если у него такого не имеется, законами страны его проживания.

При этом подчеркивается, что ранее приобретенные беженцем права, связанные с его личным статусом, и в частности права, вытекающие из брака, будут соблюдаться государством – участником Конвенции.

Государство берет на себя обязательство предоставлять беженцам, законно пребывающим на его территории, право выбора места проживания и свободного передвижения в пределах его территории и выдавать действительные удостоверения личности беженцам, находящимся на его территории и не обладающим действительными проездными документами. На случай незаконного въезда или пребывания на территории государства беженцев, прибывших из территории, на которой их жизни или свободе угрожала опасность, в Конвенцию включено положение, освобождающее беженцев от наказания за незаконный въезд или пребывание. Это право обусловлено обязанностью беженцев без промедления явиться к властям и предъявить удовлетворительные объяснения своего незаконного въезда или пребывания. Конвенция устанавливает обязательство не высылать беженцев, законно проживающих на территории государства, иначе как по соображениям государственной безопасности или общественного порядка. При этом такая высылка должна производиться только во исполнение решений, вынесенных

в судебном порядке. Конвенция запрещает высылать или возвращать беженцев на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений.

Как показывает практика, потоки беженцев продолжают постоянно возникать в различных регионах мира, и международного сотрудничества государств на универсальном уровне оказалось недостаточно, и поэтому в рамках ряда региональных международных организаций принимаются международно-правовые акты о вынужденной миграции, причем речь идет не только о беженцах. Речь идее о таких региональных международных организаций, как Африканский союз, Организация американских государств, Европейский союз, Совет Европы, Организация по сотрудничеству и безопасности в Европе, Содружество Независимых Государств и др. Так, в 2008 г. Совет ЕС разработал и принял Пакт об иммиграции и убежище, и в настоящее время в ЕС действует достаточно объемный пакет нормативных актов, принятых органами ЕС, по вопросам вынужденной миграции, где устанавливаются минимальные стандарты и процедуры, используемые при рассмотрении ходатайств лиц, ищущих убежище, определяющие статус беженцев и роль органов государственной власти государств – членов ЕС.

При согласовании общей позиции по вопросам убежища некоторые европейские страны (в частности Франция, Германия, Италия и Португалия), не желая принимать беженцев на своей территории, приняли решение ограничить толкование статьи 1А Конвенции 1951 г., определив, что преследование лица должно исходить либо непосредственно от государства, либо от группы лиц при условии, что органы государственной власти способствовали совершению ими такого преследования или не противодействовали его существованию. Судебная практика судов Франции сформировала достаточно широкое толкование понятия «органы государственной власти». Они включают Министерство обороны, Министерство здравоохранения, МИД Франции и др., при этом основной характеристикой должно являться участие лица прямо или косвенно в осуществлении государственной власти.

Такой подход во многом обусловлен недовольством коренного населения государств-членов ЕС политикой мультикультурализма, проводимой до недавнего времени правительствами этих государств и предполагавшей достаточно мягкие условия для миграции в западно-европейские страны жителей развивающихся государств (из Турции, Ливии, Нигерии и др.) и предоставление им социальных гарантий из госбюджетов. В последние годы Западная Европа пересматривает свою политику, стремясь поставить больше барьеров на пути миграционных потоков, в том числе из стран, где имеет место неблагополучная обстановка.

В рамках СНГ также приняты акты о вынужденной миграции, в том числе Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам 1993 г.; Решение Совета глав государств СНГ «О создании Межгосударственного фонда помощи беженцам и вынужденным переселенцам» 1995 г. и др.

На основании международно-правовых документов в Российской Федерации также были приняты соответствующие законы, среди которых упомянутые выше Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» и Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах», ФЗ от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Выделение двух категорий вынужденных мигрантов («беженцы», «вынужденные переселенцы») обусловлено гражданской принадлежностью и различным объемом их прав.

Так, ***вынужденный переселенец*** – это гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка.

По указанным обстоятельствам вынужденным переселенцем признается:

1) гражданин Российской Федерации, вынужденный покинуть место жительства на территории иностранного государства и прибывший на территорию Российской Федерации;

2) гражданин Российской Федерации, вынужденный покинуть место жительства на территории одного субъекта Российской Федерации и прибывший на территорию другого субъекта Российской Федерации.

Одновременно законодатель устанавливает, что вынужденным переселенцем не может быть признано лицо:

1) совершившее преступление против мира, человечности или другое тяжкое преступление, признаваемое таковым законодательством Российской Федерации;

2) не обратившееся без уважительных причин с ходатайством о признании его вынужденным переселенцем в течение двенадцати месяцев со дня выбытия с места жительства;

3) покинувшее место жительства по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

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.

Основаниями для отказа лицу в рассмотрении ходатайства по существу являются следующие обстоятельства:

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

2) если лицу ранее было отказано в признании беженцем в связи с отсутствием обстоятельств, предусмотренных Федеральным законом от 19 февраля 1993 г. № 4528-I «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 лицо получило обоснованный отказ в признании беженцем в любом из государств, присоединившихся к Конвенции Организации Объединенных Наций 1951 г. о статусе беженцев и (или) к Протоколу 1967 г., касающемуся статуса беженцев, при условии, что правовые нормы признания беженцем в данном государстве не противоречат законодательству Российской Федерации;

4) наличие у лица 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 пре-

следований в третьем государстве по обстоятельствам, предусмотренным подпунктом 1 пункта 1 статьи 1 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-I «О беженцах»;

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

6) если лицо покинуло государство своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства) не по обстоятельствам, предусмотренным подпунктом 1 пункта 1 статьи 1 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-I «О беженцах», 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 в порядке, предусмотренном подпунктом 3 пункта 1 статьи 4 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-I «О беженцах»;

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 лицо уже имеет разрешение на постоянное проживание на территории Российской Федерации.

Разумеется, вынужденные переселенцы и беженцы должны соблюдать действующие в России законы и другие нормативные правовые акты. При отказе лицу, претендующему на получение статуса беженца, признать такой статус, это лицо обязано в месячный срок покинуть территорию России, при этом лицо может быть выдворено (депортировано).

Законодатель достаточно подробно регулирует также вопросы предоставления беженцам временного убежища, условия утраты лицом статуса беженца (переселенца), источники финансирования помощи вынужденным мигрантам, распределения прибывающих лиц в субъектах РФ.

Административно-правовой статус беженцев в Российской Федерации

В соответствии с положениями отечественного законодательства **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 (ст. 1 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-1«О беженцах»).

В определении понятия «беженец» формулировка «вполне обоснованные опасения стать жертвой преследований» является ключевой. Она отражает точку зрения законодателя на главные элементы характеристики лица в качестве беженца. Критерий «обоснованные опасения стать жертвой преследования» состоит из объективного и субъективного факторов, которые должны быть приняты во внимание при решении вопроса о предоставлении статуса беженца. Объективный фактор означает, что необходимо иметь подтверждение реальности преследования. Субъективный фактор требует

изучения личности просителя для решения вопроса об обоснованности его опасений. Оба элемента должны рассматриваться в совокупности.

Большое значение имеет и термин «преследование». Решая вопрос о преследовании лица, важно обратить внимание, как на источник преследования, так и на наличие его реальной угрозы. Здесь за основной критерий должно приниматься отсутствие надлежащей защиты со стороны государства происхождения. Нахождение вне страны происхождения – также одно из основных требований для получения статуса беженца. Иное может рассматриваться как вмешательство в суверенные дела государства.

Лицо, заявившее о желании быть признанным беженцем и достигшее возраста восемнадцати 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 федеральной службы безопасности в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации при пересечении данным лицом Государственной границы Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации.

Если лицо по состоянию здоровья не может лично обратиться с ходатайством, оно подает ходатайство и соответствующий медицинский документ через уполномоченного на то представителя;

3) в пограничный орган, или в территориальный орган федерального органа исполнительной власти по внутренним делам, или в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, 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.

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 федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, по месту своего пребывания на законном основании на территории Российской Федерации.

Ходатайство не может быть подано в форме электронного документа.

Сведения о прибывших вместе с лицом членах его семьи, не достигших возраста восемнадцати лет, заносятся в ходатайство одного из родителей, а при отсутствии родителей в ходатайство опекуна либо в ходатайство одного из членов семьи, достигшего возраста восемнадцати лет и добровольно взявшего на себя ответственность за поведение, воспитание и содержание членов семьи, не достигших возраста восемнадцати лет.

Ходатайство лица, поданное в пограничный орган в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации, передается данным органом в установленном порядке в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, в течение трех рабочих дней со дня поступления ходатайства.

Ходатайство лица, поданное в пограничный орган или территориальный орган федерального органа исполнительной власти по внутренним делам при вынужденном незаконном пересечении Государственной границы Российской Федерации, передается

данными органами в установленном порядке в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, в течение трех рабочих дней со дня поступления 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 ***одного 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 федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, в течение ***пяти рабочих дней*** со дня поступления ходатайства.

Решение о выдаче свидетельства принимается дипломатическим представительством или консульским учреждением по месту подачи ходатайства либо территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции.

Решение дипломатического представительства или консульского учреждения о выдаче свидетельства и материалы предварительного рассмотрения ходатайства в течение пяти рабочих дней направляются в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, для выдачи свидетельства и рассмотрения ходатайства по существу.

Решение о выдаче свидетельства является основанием для предоставления лицу и членам его семьи прав и возложения на них обязанностей, предусмотренных статьей 6 настоящего Федерального закона, в части, не противоречащей настоящему правовому положению данных лиц.

При принятии решения о выдаче свидетельства территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, оформляет на лицо и членов его семьи личное дело и в течение суток со дня принятия решения вручает или направляет данному лицу свидетельство установленной формы.

Свидетельство является документом, удостоверяющим личность лица, ходатайствующего о признании беженцем.

Сведения о членах семьи лица, не достигших возраста восемнадцати лет, заносятся в свидетельство одного из родителей, а при отсутствии родителей в свидетельство опекуна либо в свидетельство одного из членов семьи, достигшего возраста восемнадцати лет и добровольно взявшего на себя ответственность за поведение, воспитание и содержание членов семьи, не достигших возраста восемнадцати лет.

Лицу, ходатайствующему о признании беженцем, не достигшему возраста восемнадцати лет и прибывшему на территорию Российской Федерации без сопровождения родителей или опекунов, также вручается свидетельство, если данному лицу не определено иное правовое положение на территории Российской Федерации.

Свидетельство является основанием для регистрации в установленном порядке лица, ходатайствующего о признании беженцем, и членов его семьи в территориальном органе федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, на срок рассмотрения ходатайства по существу.

Свидетельство является также основанием для получения лицом и членами его семьи направления в центр временного размещения.

Форма бланка свидетельства, порядок его оформления, выдачи и обмена определяются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Свидетельство в форме электронного документа не выдается.

Решение о выдаче свидетельства является основанием для предоставления лицу и членам его семьи прав и возложения на них обязанностей, предусмотренных Федеральным законом.

Лицо, находящееся на территории Российской Федерации, при получении свидетельства передает свой национальный (гражданский) паспорт и (или) другие документы, удостоверяющие его личность, на хранение в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, на период рассмотрения ходатайства по существу.

В отношении ***беженцев*** законодатель определяет следующее.

Лицо, ***получившее свидетельство о регистрации ходатайства о признании беженцем***, и прибывшие с ним члены его семьи имеют право на:

1) 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 пребывания в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации;

3) получение единовременного денежного пособия на каждого члена семьи в порядке и в размерах, определяемых Правительством Российской Федерации, но не ниже 100 рублей;

4) получение направления территориального органа федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, в центр временного размещения;

5) сопровождение представителями территориального органа федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, и (или) территориального органа федерального органа исполнительной власти по внутренним делам в центр временного размещения и на охрану представителями территориального органа федерального органа исполнительной власти по внутренним делам в центре временного размещения в целях обеспечения безопасности данных лиц;

6) получение питания и пользование коммунальными услугами в месте временного содержания или центре временного размещения в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации;

7) медицинскую и лекарственную помощь в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

8) получение содействия в направлении на профессиональное обучение в центре временного размещения или в трудоустройстве в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

9) подачу заявления о прекращении рассмотрения ходатайства.

Лицо, ***признанное беженцем***, и прибывшие с ним члены его семьи имеют более широкий перечень прав, в том числе право на:

1) 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 в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации;

4) получение питания и пользование коммунальными услугами в центре временного размещения в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, до убытия к новому месту пребывания;

5) охрану представителями территориального органа федерального органа исполнительной власти по внутренним делам в центре временного размещения в целях обеспечения безопасности данных лиц;

6) пользование жилым помещением, предоставляемым в порядке, определяемом уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, из фонда жилья для временного поселения.

Лицо, признанное беженцем, и члены его семьи утрачивают право на пользование жилым помещением из фонда жилья для временного поселения в случае приобретения, получения, найма другого жилья;

7) медицинскую и лекарственную помощь наравне с гражданами Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации;

8) получение содействия в направлении на профессиональное обучение или в трудоустройстве наравне с гражданами Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации;

9) работу по найму или предпринимательскую деятельность наравне с гражданами Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации;

10) социальную защиту, в том числе социальное обеспечение, наравне с гражданами Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации и международными договорами 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 в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации;

12) содействие федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, в получении сведений о родственниках лица, признанного беженцем, проживающих в государстве его гражданской принадлежности (его прежнего обычного местожительства);

13) обращение в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, по месту пребывания лица и членов его семьи в целях оформления проезд-

ного документа для выезда за пределы территории Российской Федерации данных лиц и въезда их на территорию Российской Федерации.

Проездной документ в форме электронного документа не выдается;

14) обращение с заявлением о предоставлении права на постоянное проживание на территории Российской Федерации или на приобретение гражданства Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами 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.

Пользуясь вышеперечисленными правами, лица, получившие свидетельство, несет определенные обязанности.

Лицо, получившее свидетельство, и прибывшие с ним члены его семьи **обязаны**:

1) соблюдать Конституцию Российской Федерации, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;

2) соблюдать установленный порядок проживания и выполнять установленные требования санитарно-гигиенических норм проживания в месте временного содержания или центре временного размещения;

3) пройти обязательное медицинское освидетельствование в установленном объеме требований медицинского сертификата.

В случае, если данные лица отказываются проходить обязательное медицинское освидетельствование в установленном объеме требований медицинского сертификата, их правовое положение и правоотношения с ними определяются в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

4) сообщать в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо в его территориальный орган достоверные сведения, необходимые для принятия решения о признании данных лиц беженцами (ст. 6 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах»).

Лицо, признанное беженцем, и прибывшие с ним члены его семьи **обязаны**:

1) соблюдать Конституцию Российской Федерации, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;

2) своевременно прибыть в центр временного размещения или иное место пребывания, определенное федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо его территориальным органом;

3) соблюдать установленный порядок проживания и выполнять установленные требования санитарно-гигиенических норм проживания в центре временного размещения;

4) сообщить в течение семи дней в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, сведения об изменении фамилии, имени, состава семьи, семейного положения, о приобретении гражданства Российской Федерации или гражданства другого иностранного государства либо о получении разрешения на постоянное проживание на территории Российской Федерации;

5) сообщать о намерении переменить место пребывания на территории Российской Федерации либо выехать на место жительства за пределы территории Российской Федерации;

6) сняться с учета в территориальном органе федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, при перемене места пребывания и в течение семи дней со дня прибытия к новому месту пребывания встать на учет в территориальном органе федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции;

7) проходить переучет в сроки, устанавливаемые территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, но не реже чем один раз в полтора года.

Лицо **утрачивает** статус беженца:

1) после получения разрешения на постоянное проживание на территории Российской Федерации либо при приобретении гражданства Российской Федерации;

2) если снова добровольно воспользовалось защитой государства своей гражданской принадлежности;

3) если, лишившись гражданства, снова его добровольно приобрело;

4) если приобрело гражданство иностранного государства и пользуется защитой государства своей новой гражданской принадлежности;

5) если добровольно вновь обосновалось в государстве, которое покинуло или вне пределов которого пребывало вследствие опасений преследований по обстоятельствам, предусмотренным подпунктом 1 пункта 1 ст. 1 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-I «О беженцах»;

6) если не может более отказываться от пользования защитой государства своей гражданской принадлежности, территорию которого вынуждено было покинуть по обстоятельствам, предусмотренным подпунктом 1 пункта 1 ст. 1 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-I «О беженцах», в связи с тем, что данные обстоятельства более не существуют;

7) если не имеет определенного гражданства и может вернуться в государство своего прежнего обычного местожительства в связи с тем, что обстоятельства, предусмотренные подпунктом 1 пункта 1 ст. 1 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-I «О беженцах», в данном государстве более не существуют.

Лицо **лишается** федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо его территориальным органом статуса беженца, 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 признания беженцем, либо допустило иное нарушение положений настоящего Федерального закона;

3) привлечено к административной ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, растений, содержащих наркотические сред-

ства 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 федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо его территориальным органом в течение трех рабочих дней со дня принятия решения.

В случае утраты лицом статуса беженца или в случае лишения лица статуса беженца удостоверение сдается в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо в его территориальный орган и признается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, недействительным.

Лицо, утратившее статус беженца или лишенное статуса беженца по обстоятельствам, предусмотренным пунктом 1 и подпунктами 2 и 3 пункта 2 ст. 9 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-I «О беженцах», и не использующее в соответствии со ст. 10 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-I «О беженцах» право на обжалование решения об утрате статуса беженца или о лишении статуса беженца, а также не имеющее иных законных оснований для пребывания на территории Российской Федерации, обязано по предложению территориального органа федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, покинуть территорию Российской Федерации совместно с членами семьи в месячный срок со дня получения уведомления об утрате статуса беженца или о лишении статуса беженца.

Таким образом, в законодательстве Российской Федерации четко определены основания получения статуса беженца, а также права и обязанности, вытекающие из данного статуса. Вместе с тем законодателем также определены обстоятельства, при которых данный статус утрачивается.

Правовой статус вынужденных переселенцев в РФ

Правовой статус вынужденных переселенцев определен в Законе РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах»[1], который устанавливает экономические, социальные и правовые гарантии защиты их прав и законных интересов на территории Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

В соответствии с указанным нормативным правовым документом, **вынужденный переселенец** – гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка (ст. 1 Закона Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах»).

Законодатель предусматривает, что до рассмотрения заявления лица о признании его вынужденным переселенцем (беженцем) оно (и члены его семьи) располагают

[1] О вынужденных переселенцах: Закон Рос. Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1: в ред. от 30 декабря 2015 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 52, ст. 5110.

определенными правами, причем отчет начинается с момента регистрации соответствующего ходатайства. После признания статуса объем прав меняется.

Так, лицо, получившее свидетельство о регистрации ходатайства о признании вынужденным переселенцем, и прибывшие с ним члены семьи, не достигшие возраста восемнадцати лет, имеют право на:

1) получение единовременного денежного пособия на каждого члена семьи в порядке и в размерах, которые определяются Правительством Российской Федерации, но не ниже 100 рублей;

2) получение в письменной форме или в форме электронного документа направления территориального органа федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, на проживание в центре временного размещения вынужденных переселенцев при отсутствии возможности самостоятельного определения места жительства или места пребывания на территории Российской Федерации;

3) содействие в обеспечении их проезда и провоза багажа к месту временного поселения в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. При этом малоимущие лица (семья, одиноко проживающий гражданин), получившие свидетельства о регистрации ходатайства, имеют право на компенсацию расходов на проезд и провоз багажа от места регистрации ходатайства к месту временного поселения на территории Российской Федерации в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. Отнесение лиц, получивших свидетельства о регистрации ходатайства, к категории малоимущих осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации»;

4) проживание в центре временного размещения вынужденных переселенцев, получение питания по установленным нормам и пользование коммунальными услугами в соответствии с порядком, определяемым Правительством Российской Федерации, до решения вопроса о признании их вынужденными переселенцами;

5) медицинскую помощь и обеспечение лекарственными препаратами для медицинского применения в медицинских организациях в соответствии с законодательством в сфере охраны здоровья.

Лицо, ***признанное вынужденным переселенцем*** (получившее удостоверение вынужденного переселенца), и прибывшие с ним члены семьи, не достигшие возраста восемнадцати лет, имеют ***право*** на:

1) самостоятельно выбрать место жительства на территории Российской Федерации, в том числе в одном из населенных пунктов, предлагаемых ему территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции. Вынужденный переселенец может в соответствии с установленным порядком проживать у родственников или у иных лиц при условии их согласия на совместное проживание независимо от размера занимаемой родственниками или иными лицами жилой площади;

2) при отсутствии возможности самостоятельного определения своего нового места жительства на территории Российской Федерации получить у федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, или его территориального органа в порядке, определяемом уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, направление на проживание в центре временного размещения вынужденных переселенцев либо в жилом помещении фонда для временного поселения вынужденных переселенцев. Указанное направление выдается вынужденному переселенцу в письменной форме либо в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью, с использованием единого портала;

3) на получение содействия в обеспечении их проезда и провоза багажа к новому месту жительства или к месту пребывания в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. При этом малоимущие лица (семья, одиноко проживающий гражданин) имеют право на компенсацию расходов на проезд и провоз багажа от места временного поселения к новому месту жительства или к месту пребывания на территории Российской Федерации в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. Отнесение лиц, признанных вынужденными переселенцами, к категории малоимущих осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации».

Вынужденный переселенец **обязан**:

1) соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы;

2) соблюдать установленный порядок проживания в центре временного размещения вынужденных переселенцев и жилом помещении фонда для временного поселения вынужденных переселенцев;

3) при перемене места жительства в пределах территории Российской Федерации встать на учет в течение одного месяца в территориальном органе федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, по новому месту жительства. Снятие с учета вынужденного переселенца по прежнему месту жительства осуществляется после получения сведений о постановке его на учет в качестве вынужденного переселенца из территориального органа федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, по новому месту жительства;

4) проходить переучет в сроки, устанавливаемые территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции.

Вынужденный переселенец утрачивает право на проживание в жилом помещении фонда для временного поселения вынужденных переселенцев при получении (приобретении) другого жилья или при завершении строительства индивидуального жилья, при утрате или при лишении статуса вынужденного переселенца, а также в случае, если он отсутствует без уважительных причин свыше шести месяцев.

Подводя итог рассмотрения данного вопроса, необходимо сказать, что в законодательстве Российской Федерации определены правовые основания получения статуса вынужденного переселенца, права и обязанности лиц, имеющих данный статус, а также определены обстоятельства, при которых данный статус утрачивается.

Проблема оказания действенной помощи беженцам является одним из актуальных вопросов, стоящих перед международным сообществом на современном этапе. Многочисленные противоречия экономического, политического, национального и религиозного характера, сопровождающие развитие человеческой цивилизации, природные и техногенные катаклизмы - все это время от времени вынуждает людей покидать страну происхождения и искать убежища за ее пределами[1].

Практическое осуществление (непосредственная реализация) защиты прав и свобод беженцев и вынужденных переселенцев представляет собой совокупность действий, совершаемых в установленном законом порядке различными участниками (субъектами) данного процесса. Эти действия в конечном счете направлены на реализацию нарушенных прав и свобод, на претворение в жизнь закрепляющих последнее норм[2].

---

[1] Шуршалова Е. С. Правовые и организационные основы государственной защиты прав беженцев и вынужденных переселенцев // Миграционное право. 2011. № 3.

[2] Там же.

Тема 12. Правовое регулирование миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации

Порядок миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации

Одним из важнейших условий законности пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации является своевременное выполнение обязанности встать в установленном порядке на миграционный учет. Порядок миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ определен Федеральным законом «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»[1]. Принятие данного закона явилось широким демократическим шагом в сторону упрощения бюрократических процедур, связанных с регистрацией иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ, призванным «вывести из тени» нелегальных мигрантов.

Закон о миграционном учете содержит новые для российского законодательства правовые категории, цели, принципы и содержание правовых механизмов сбора, обобщения, фиксации, использования и хранения необходимой информации о миграционных процессах в стране с целью выработки и реализации государственной миграционной политики, обеспечения гарантий соблюдения прав человека в процессе осуществления миграционного учета[2].

Вместо разрешительного порядка регистрации мигрантов введен уведомительный ее характер, что соответствует общепризнанным международно-правовым стандартам. «Миграционный учет имеет уведомительный характер, за исключением случаев, предусмотренных федеральным конституционным законом или федеральным законом» (ч. 2 ст. 4 ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»).

В соответствии с федеральными конституционными законами или федеральными законами ***разрешительный порядок регистрации*** по месту жительства и учета по месту пребывания действует или может быть введен:

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 и выезда на которые в соответствии с федеральным законом иностранным гражданам требуется специальное разрешение;

5) на территории, на которой в соответствии с указом Президента Российской Федерации 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 отравлений людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности;

8) в зоне проведения контртеррористических операций;

9) в период мобилизации и в военное время;

10) в иных случаях, установленных федеральными законами.

---

[1] О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ: в ред. от 28 ноября 2015 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 30, ст. 3285.

[2] Там же.

Согласно Закону от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ, миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации является одной из форм государственного регулирования миграционных процессов. Он направлен на обеспечение и исполнение установленных Конституцией Российской Федерации гарантий соблюдения прав каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства в Российской Федерации.

Концепция Федерального Закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» соответствует международным обязательствам Российской Федерацией и рекомендациям мирового сообщества по внедрению эффективных процедур регистрации передвижений населения, надежных информационных сетей сбора данных в статистических целях, а также планирования и регулирования миграционных потоков. Закон о миграционном учете основывается на принципиально новом подходе, ориентированном на формирование в нашей стране распределенной системы учетных функций, взаимного дополнения компетенции государственных органов, органов местного самоуправления и юридических лиц, участвующих в миграционном учете. Этот порядок охватывает все три основных участка иммиграционного контроля: при пересечении Государственной границы Российской Федерации, при изменении места жительства, а также по месту пребывания[1].

Следует также отметить, что Федеральный Закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» имеет и антикоррупционную направленность. Так, с введением уведомительного порядка миграционного учета была прекращена деятельность по оказанию разного рода нелегальных регистрационных услуг для иностранцев и лиц без гражданства, прибывших в Россию.

В качестве основных ***принципов*** миграционного учета Федеральный закон № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» установил следующие:

1) свобода передвижения иностранных граждан и выбора ими места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации;

2) защита государством права иностранных граждан на свободу передвижения и выбор ими места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации на основе законности и соблюдения норм международного права;

3) сочетание интересов личности, общества и государства;

4) обеспечение национальной безопасности Российской Федерации и защита иных национальных интересов Российской Федерации;

5) доступность совершения действий, необходимых для осуществления миграционного учета;

6) унификация правил миграционного учета (ст. 4 Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»).

В Федеральном законе «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» дан перечень персональных сведений об иностранных гражданах и лицах без гражданства, фиксируемых при миграционном учете в соответствующем информационном банке данных (ст. 9).

В случае изменения сведений, фиксируемых при осуществлении миграционного учета, соответствующие данные должны сообщаться в органы миграционного учета в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

---

[1] Артамонов О. В., Малумов Г. Ю. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (постатейный) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В соответствии с положениями ст. 20 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» постановке на учет по месту пребывания подлежат:

1) постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин – по истечении семи рабочих дней со дня прибытия в место пребывания, за исключением случаев, когда указанный иностранный гражданин:

а) не имеет места жительства;

б) 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 организации социального обслуживания;

в) осуществляет трудовую деятельность в условиях работы вахтовым методом;

г) находится в организации социального обслуживания, предоставляющей социальные услуги лицам без определенного места жительства;

д) находится в учреждении, исполняющем административное наказание;

2) временно проживающий или временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин – по истечении семи рабочих дней со дня прибытия в место пребывания, за исключением случаев, когда указанный иностранный гражданин:

а) 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 организации социального обслуживания;

б) находится в организации социального обслуживания, предоставляющей социальные услуги лицам без определенного места жительства;

в) находится в учреждении, исполняющем административное наказание.

По общему правилу уведомление о прибытии иностранного гражданина в место пребывания должно быть представлено в орган миграционного учета принимающей стороной или в случаях, предусмотренных ст. 22 Федерального закона, непосредственно данным иностранным гражданином:

1) если данный иностранный гражданин постоянно проживает в Российской Федерации;

2) не позднее семи рабочих дней со дня его прибытия в место пребывания – в случае, если данный иностранный гражданин временно проживает или временно пребывает в Российской Федерации;

3) в течение одного рабочего дня, следующего за днем его прибытия в место пребывания, – в случаях, предусмотренных подпунктами «а»–«д» пункта 1 и подпунктами «а»–«в» пункта 2 части 2 ст. 20 Федерального закона № 109-ФЗ (ч. 3 ст. 20 ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»).

Важные изменения в правилах миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства связаны с упрощением порядка пребывания высококвалифицированных специалистов и членов их семей на территории РФ. А именно, Высококвалифицированные специалисты и иностранные граждане, являющиеся членами семьи высококвалифицированного специалиста, освобождаются от обязанности выполнения действий, необходимых для их постановки на миграционный учет по месту пребывания на срок, не превышающий 90 дней со дня их въезда на территорию Российской Федерации. При этом указанные иностранные граждане, в установленном порядке зарегистрированные по месту жительства (поставленные на учет по месту пребывания) в Российской Федерации, в случае их передвижения по территории Российской Федерации и при прибытии в новое место пребывания на срок, не превышающий 30 дней, освобож-

даются от обязанности выполнения действий, необходимых для их постановки на учет по новому месту пребывания. После истечения такого девяностодневного или тридцатидневного срока указанные иностранные граждане обязаны выполнить действия, необходимые для их постановки на учет по новому месту пребывания, в срок, не превышающий семи рабочих дней (ч. 4.1 ст. 20 ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»).

В соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 109-ФЗ, помимо юридических лиц, их филиалов или представительств, в качестве принимающей стороны, у которой иностранный гражданин фактически проживает (находится) либо работает, могут выступать:

- граждане России;

- постоянно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане или лица без гражданства (имеющие вид на жительство).

Кроме того, высококвалифицированный иностранный специалист также может выступать в качестве принимающей стороны в отношении членов своей семьи. Но только в том случае, если у него имеется собственное жилое помещение в России.

Если иностранный гражданин разместился в гостинице, то принимающей стороной автоматически становится администрация гостиницы. Она выполняет все необходимые действия, связанные с учетом иностранных граждан, и несет ответственность за соблюдение установленных правил пребывания.

Особенностью современного порядка осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации является то, что временно пребывающий иностранный гражданин не вправе встать на миграционный учет по месту пребывания самостоятельно. Исключение допускается лишь при наличии документально подтвержденной причины, препятствующей принимающей стороне направить уведомление в орган миграционного учета (ч. 3 ст. 22 ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»).

При наличии у иностранного гражданина права собственности на жилое помещение, находящееся на территории Российской Федерации, он может заявить такое помещение в качестве своего места пребывания. В этом случае для постановки на учет по месту пребывания такой иностранный гражданин лично представляет уведомление о своем прибытии в место пребывания непосредственно в орган миграционного учета либо через многофункциональный центр (ч. 3.1 ст. 22 ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»).

Процедура постановки на миграционный учет по месту пребывания

Процедура постановки на миграционный учет представляет собой информирование (уведомление) территориального органа миграционного учета о прибытии иностранного гражданина в место пребывания.

Для постановки иностранного гражданина на учет по месту пребывания:

1) ***иностранный гражданин***:

а) по прибытии в место пребывания предъявляет принимающей стороне документ, удостоверяющий его личность и признаваемый Российской Федерацией в этом качестве, а также миграционную карту;

б) после направления принимающей стороной уведомления о его прибытии в место пребывания получает от нее отрывную часть бланка указанного уведомления, за исключением случаев, предусмотренных частями 3, 3.1 и 4 ст. 22 ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

2) ***принимающая сторона*** с соблюдением сроков, установленных частями 3 и 3.1 ст. 20 ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»:

а) 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 или с использованием входящих в состав сети электросвязи средств связи (в случае, предусмотренном частью 10 ст. 22 ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»), за исключением случаев, предусмотренных частями 3, 3.1 и 4 ст. 22 ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»;

б) передает иностранному гражданину отрывную часть бланка уведомления о прибытии данного иностранного гражданина в место пребывания.

Форма уведомления о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания утверждена Приказом ФМС России от 23 сентября 2010 г. № 287[1].

Подтверждением выполнения принимающей стороной и иностранным гражданином действий, необходимых для его постановки на учет по месту пребывания, является отметка в отрывной части бланка уведомления, проставляемая в установленном порядке органом миграционного учета либо организацией федеральной почтовой связи (ч. 7 ст. 22 ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»).

Отрывную часть уведомления принимающая сторона обязана передать иностранному гражданину для подтверждения законности его пребывания на территории РФ (пп. «б» п. 2 ч. 2 ст. 22 ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»).

Фиксация сведений об иностранных гражданах, осуществляющих свою трудовую деятельность в условиях работы вахтовым методом, либо находящихся в гостинице или в иной организации, оказывающей гостиничные услуги, в санатории, доме отдыха, пансионате, детском оздоровительном лагере, на туристской базе, в кемпинге, медицинской организации, оказывающей медицинскую помощь в стационарных условиях, или организации социального обслуживания, предоставляющей социальные услуги в стационарной форме, в том числе лицам без определенного места жительства, либо находящихся в учреждении, исполняющем уголовное или административное наказание, осуществляется администрацией соответствующих организации или учреждения по прибытии и убытии данных иностранных граждан. Указанная фиксация осуществляется для последующего уведомления в установленном порядке соответствующего органа миграционного учета о прибытии и об убытии данных иностранных граждан.

При нахождении иностранного гражданина в гостинице или в иной организации, оказывающей гостиничные услуги, в санатории, доме отдыха, пансионате, детском оздоровительном лагере, на туристской базе, в кемпинге, медицинской организации, оказывающей медицинскую помощь в стационарных условиях, или организации социального обслуживания, предоставляющей социальные услуги в стационарной форме, в том числе лицам без определенного места жительства, либо в учреждении, исполняющем уголовное или административное наказание, уведомление органа миграционного учета администрацией соответствующих организации или учреждения о прибытии

[1] 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 Рос. Федерации от 23 сентября 2010 г. № 287: в ред. от 15 августа 2011 г. // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 49.

данного иностранного гражданина в указанное место пребывания может осуществляться также с использованием входящих в состав сети электросвязи средств связи в порядке и на условиях, установленных Правительством Российской Федерации.

При утрате или порче отрывной части бланка уведомления о прибытии иностранный гражданин непосредственно представляет в территориальный орган Министерства внутренних дел Российской Федерации, в котором он поставлен на учет, заявление об оформлении дубликата отрывной части бланка уведомления о прибытии с указанием обстоятельства утраты или порчи отрывной части бланка уведомления о прибытии. При этом соответствующему должностному лицу территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации предъявляется документ, удостоверяющий личность иностранного гражданина.

Территориальный орган Министерства внутренних дел Российской Федерации проверяет наличие сведений об учете этого иностранного гражданина по указанному месту пребывания и при необходимости запрашивает копию экземпляра уведомления о прибытии, хранящегося в организации федеральной почтовой связи или многофункциональном центре, либо экземпляр уведомления о прибытии, хранящегося в гостинице.

При подтверждении сведений о выполнении принимающей стороной и иностранным гражданином действий по постановке на учет заявителю в течение 3 рабочих дней оформляется дубликат отрывной части бланка уведомления о прибытии с проставленной отметкой о приеме уведомления о прибытии[1].

В настоящее время ***снятие иностранного гражданина с учета*** по месту пребывания осуществляется:

а) после получения от территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации по новому месту пребывания иностранного гражданина сведений о его постановке на учет по новому месту пребывания;

б) после получения от органа пограничного контроля в соответствующем пункте пропуска через государственную границу Российской Федерации сведений о выезде иностранного гражданина из Российской Федерации;

в) после получения от органов записи актов гражданского состояния либо от заинтересованного физического или юридического лица документа, подтверждающего смерть иностранного гражданина, либо после получения от заинтересованного физического или юридического лица заверенной в установленном порядке копии вступившего в законную силу решения суда о признании иностранного гражданина, находившегося в Российской Федерации, безвестно отсутствующим или об объявлении его умершим;

г) после выявления факта фиктивной постановки иностранного гражданина на учет по месту пребывания в жилом помещении.

Данный порядок не распространяется на гостиницы (иной организации, оказывающей гостиничные услуги, из санатория, дома отдыха, пансионата, детского оздоровительного лагеря, с туристской базы, из кемпинга, медицинской организации, оказывающей медицинскую помощь в стационарных условиях, или организации социального обслуживания). О том, что иностранный гражданин выехал, администрация указанных организаций необходимо сообщить в органы миграционного учета не позднее 12 часов дня, следующего за днем его убытия (ч. 3 ст. 23 ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»).

---

[1] О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 15 января 2007 г. № 9: в ред. от 26 октября 2016 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Ст. 24 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» устанавливает ответственность за нарушения законодательства Российской Федерации о миграционном учете.

Так, лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации о миграционном учете, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. При этом законодатель еще раз подчеркивает основную роль принимающей стороны в осуществлении миграционного учета иностранцев. А именно, иностранные граждане, не поставленные на учет по месту пребывания в соответствии с Федеральным законом, не подлежат ответственности за нарушение правил миграционного учета, за исключением случаев, если обязанность сообщить сведения о месте своего пребывания в соответствии с Федеральным законом возложена на соответствующего иностранного гражданина.

На сегодняшний день административно-правовые средства регулирования миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ выступают в качестве основного государственного инструментария в данной сфере.

За совершения правонарушений, связанных с осуществлением миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства к административной ответственности привлекаются физические лица (иностранные граждане и лица без гражданства, граждане РФ), должностные лица и юридические лица (как отечественные, так и иностранные) при условии совершения ими противоправного, виновного действия или бездействия, предусмотренного КоАП РФ. Подробнее об этом речь пойдет в теме «Юридическая ответственность в сфере миграции».

Новый порядок миграционного учета – один из первоочередных элементов в создании системы более качественного миграционного контроля для решения задачи привлечения в Россию квалифицированной рабочей силы, особенно из стран СНГ. Он позволил снять излишние административные барьеры для тех специалистов, в притоке которых наша страна наиболее остро нуждается. В то же время органы государственной власти получили достоверную статистику о пребывании в России иностранных граждан и лиц без гражданства, а как результат – новые возможности для оздоровления миграционной и демографической ситуации.

Таким образом, сформулируем вывод: миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства – государственная деятельность по фиксации и обобщению предусмотренных федеральным законодательством сведений об иностранных гражданах и о лицах без гражданства и о перемещениях иностранных граждан и лиц без гражданства.

Правовые основу миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Постановление Правительства РФ от 15 января 2007 г. № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и ряд других законов и подзаконных актов.

Тема 13. Правовые основы реадмиссии

Термин «реадмиссия» введен в российское законодательство Федеральным законом от 6 мая 2008 г. № 60-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»[1].

Реадмиссия является сходным с депортацией институтом, но при этом обладает существенными особенностями. Главным отличием реадмиссии от иных принудительных процедур, применяемых к иностранцам, является то, что иностранный гражданин (лицо без гражданства), не имеющий законных оснований для пребывания на территории Российской Федерации либо въехавший с нарушением установленных правил, подлежит высылке в страну, с территории которой он въехал, а не в страну своего гражданства.

Институт реадмиссии представляет собой главным образом категорию международного права, реализуемую посредством заключения международных договоров как на двусторонней, так и, реже, на многосторонней основе. При этом наиболее активно реадмиссия используется в европейских странах, где, как следствие, она получила наиболее полное развитие. В этой связи для определения понятия «реадмиссия» необходимо воспользоваться именно европейскими правовыми источниками.

Соглашение о реадмиссии – это договор, четко излагающий взаимные обязательства договаривающихся сторон, а также организационные и рабочие процедуры для упрощения возврата и транзита лиц, которые не отвечают или перестают отвечать условиям въезда, пребывания или проживания в запрашивающем государстве. Эти понятия основаны на определениях, предложенных в «Зеленой книге о политике Сообщества в отношении возвращения нелегальных мигрантов» от 10 апреля 2002 г.

Эти определения указывают на то, что «реадмиссия» и «возвращение» являются не заменяющими друг друга понятиями, а двумя элементами одного процесса, а именно процесса возвращения, в котором, действуя на основе соглашения, одно государство возвращает лицо, а другое государство это лицо принимает.

Одной из предпосылок возникновения института реадмиссии явилось стремление государств организовывать процесс возвращения незаконных мигрантов в государства их гражданства или постоянного (преимущественного) проживания таким образом, чтобы в максимально возможной степени обеспечивать гарантии основополагающих прав человека, закрепленных в общепризнанных международных правовых актах. К числу таких документов следует в первую очередь отнести:

- Всеобщую декларацию прав человека ООН 1948 г.;
- Конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 г.

Как правило, большинство прав, перечисленных в указанных международных актах, приводятся и в основных законах различных европейских государств, что делает их обязательными для выполнения. Соответственно, многие положения нашли свое отражение в Конституции РФ.

Такой подход подтвержден в ч. 1 ст. 17 Конституции РФ, в соответствии с которой «в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права...» В этой связи для Российской Федерации соблюдение основополагающих прав че-

[1] О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон от 6 мая 2008 г. № 60-ФЗ: в ред. от 23 июля 2013 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 19, ст. 2094.

ловека связано не столько с выполнением взятых на себя международных обязательств, сколько с соблюдением требований национального законодательства.

К базовым правам человека, которые обязательны к соблюдению при исполнении соглашений о реадмиссии, следует, в частности, отнести следующие:

- равенство всех перед законом (ст. 19);
- недопущение жестокого или унижающего достоинство личности обращения (ст. 21);
- задержание без судебного решения на срок, не превышающий 48 часов (ст. 22);
- свободу передвижения для лиц, законно находящихся на территории государства (ст. 27);
- тайну переписки, телефонных и иных переговоров (ст. 23);
- свободу совести и вероисповедания (ст. 28);
- право на медицинскую помощь (ст. 41);
- гарантию судебной защиты прав и свобод (ст. 46);
- право на получение квалифицированной юридической помощи (ст. 48).

Применительно к Российской Федерации одним из ключевых конституционных принципов является закрепленное в Конституции РФ право гражданина Российской Федерации беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию. Это право является абсолютным, т. е. оно не может быть ограничено ни при каких условиях. Именно с учетом этого конституционного права осуществляется реализация Соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии (ратифицировано Федеральным законом от 3 марта 2007 г. № 26-ФЗ) в части приема граждан договаривающихся сторон. Граждане Российской Федерации, являющиеся субъектами реадмиссии, безусловно, принимаются российской стороной, если достоверно доказаны их принадлежность к гражданству Российской Федерации и факт незаконного пребывания на территории государства-члена Европейского союза.

При этом каких-либо ограничений прав граждан Российской Федерации, связанных с тем обстоятельством, что они подпадают под реадмиссию, не предусмотрено, и после прибытия в Российскую Федерацию такие лица полностью реализуют все права и свободы, предусмотренные Конституцией РФ и федеральным законодательством.

Что касается граждан третьих государств и лиц без гражданства, подпадающих под реадмиссию, то ограничение их прав возможно в порядке, установленном ст. 55 Конституции РФ, только на основании федерального закона и лишь в той степени, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Именно поэтому вопросам обеспечения прав человека при реализации международных обязательств Российской Федерации в сфере реадмиссии уделяется самое пристальное внимание. На практике это реализуется посредством детального исполнения института реадмиссии федеральным законодательством, при котором любое возможное ограничение права иностранного гражданина отражено в законодательных актах и издаваемых в их исполнение подзаконных нормативных правовых документах.

Так, в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, в отношении которых применялась процедура реадмиссии, могут в соответствии с федеральным законодательством устанавливаться:

- запрет на въезд в Российскую Федерацию в течение 5 лет с момента реадмиссии (в случае если лицо реадмиссировано из Российской Федерации);
- отказ в выдаче разрешения на временное проживание или вида на жительство либо их аннулирование, если в течение 5 лет, предшествовавших обращению с соответствующим заявлением, применялась процедура реадмиссии;

- отказ в выдаче разрешения на работу, патента либо их аннулирование, если в течение 5 лет, предшествовавших обращению с соответствующими заявлениями, применялась процедура реадмиссии;

- возможность отказа во въезде в Российскую Федерацию, если иностранный гражданин в период своего предыдущего пребывания находился в Российской Федерации вследствие передачи иностранным государством в порядке реализации соглашений о реадмиссии.

Кроме того, иностранные граждане и лица без гражданства, подпадающие под реадмиссию, подлежат обязательной государственной дактилоскопической регистрации, что также представляет собой определенное ограничение права.

Все перечисленные ограничения прав человека исчерпывающим образом урегулированы в нормах соответствующих Федеральных законов от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», от 25 июля 1998 г. № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации»[1].

Предметом особого внимания являются специальные учреждения для временного размещения лиц, подпадающих под реадмиссию. Здесь в наибольшей степени ограничиваются права человека, и в первую очередь право на свободу передвижения.

Процедура размещения иностранных граждан в специальном учреждении является составной частью реадмиссионного процесса и реализуется во всех без исключения странах, имеющих взаимные реадмиссионные обязательства. В то же время организация пребывания иностранных граждан в специальных учреждениях, условия содержания и организация деятельности самих учреждений могут значительно различаться.

На законодательном уровне определено, что передачу иностранного гражданина Россией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии или прием Россией иностранного гражданина, передаваемого иностранным государством в соответствии с международным договором, осуществляет МВД России или ее территориальный орган на основании решения Министра внутренних дел Российской Федерации или его заместителя.

Предусмотрено, что временное размещение иностранного гражданина, подлежащего передаче либо приему в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющего законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации, осуществляется в специальном учреждении МВД России. При этом правом принимать решение о временном размещении иностранного гражданина в специальном учреждении на срок, не превышающий 48 часов, наделяются Министр внутренних дел Российской Федерации, его заместитель или руководитель территориального органа МВД России. На более длительный срок иностранный гражданин может быть размещен в названном учреждении только на основании решения суда. Данная норма соответствует ст. 22 Конституции РФ, согласно которой до судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов. При этом в специальных учреждениях необходимо обеспечивать условия содержания, которые должны соответствовать общепринятым европейским стандартам. На сегодняшний день эти стандарты выше, чем те, которые применяются в Российской Федерации к специальным учреждениям для содержания иных категорий иностранных граждан (подлежащих административному выдворению либо депортации).

---

[1] О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 25 июля 1998 г. № 128-ФЗ: ред. от 3 июля 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3806.

В настоящее время порядок и условия пребывания лиц, подлежащих передаче в порядке реадмиссии, в специальных учреждениях МВД России определен Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. № 1306[1].

В соответствии с Постановлением Правительства РФ № 1306:

1. Специальное учреждение осуществляет прием и размещение поступивших иностранных граждан при наличии соответствующего решения суда или Министра внутренних дел Российской Федерации (его заместителя) либо руководителя (начальника) соответствующего территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Сведения об иностранных гражданах, поступивших в специальное учреждение, заносятся сотрудником (работником) специального учреждения в журнал учета приема иностранных граждан в специальное учреждение.

2. При поступлении в специальное учреждение иностранные граждане должны быть ознакомлены под роспись с Правилами содержания (пребывания) в специальных учреждениях МВД России или его территориального органа и распорядком дня специального учреждения, а в случае необходимости обеспечены услугами переводчика.

3. При поступлении в специальное учреждение иностранные граждане подлежат личному досмотру, дактилоскопированию и фотографированию.

На каждого иностранного гражданина, поступившего в специальное учреждение, заводится личное дело, к которому приобщаются решение, указанное в п. 5 Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях МВД России или его территориального органа, материалы, касающиеся административного выдворения, депортации или реадмиссии данного иностранного гражданина, опись личных вещей и предметов, имеющихся у данного иностранного гражданина при поступлении в специальное учреждение, полученных в передачах и посылках либо выданных специальным учреждением в пользование.

4. При поступлении иностранного гражданина в специальное учреждение медицинским работником специального учреждения проводятся опрос и медицинский осмотр данного лица.

5. При поступлении иностранного гражданина в специальное учреждение сотрудником (работником) специального учреждения или сотрудником территориального органа МВД России производится в присутствии данного иностранного гражданина досмотр находящихся при нем вещей.

6. Документы, ценные вещи и деньги иностранный гражданин, поступивший в специальное учреждение и содержащийся в нем, вправе передать на хранение администрации специального учреждения.

При наличии у иностранного гражданина, поступившего в специальное учреждение, телефона сотовой связи он передается на хранение администрации специального учреждения. Данным иностранным гражданам разрешается пользоваться принадлежащими им телефонами сотовой связи в установленное распорядком дня специального учреждения время.

---

[1] Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии: Постановление Правительства Рос. Федерации от 30 декабря 2013 г. № 1306: в ред. от 17 июня 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 2 (часть I), ст. 130.

Остальные вещи, за исключением лекарственных препаратов для медицинского применения, по описи сдаются на ответственное хранение на склад, где хранятся в отдельной ячейке.

Ответственность за сданные на хранение документы, вещи, в том числе ценные вещи, и деньги несет руководитель (начальник) специального учреждения.

Иностранные граждане содержатся в специальном учреждении до исполнения соответствующего решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии.

В день осуществления административного выдворения за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии иностранным гражданам возвращаются под расписку принятые у них на хранение при поступлении в специальное учреждение документы, деньги, ценные вещи и прочие предметы.

Порядок охраны этих учреждений определен Постановлением Правительства РФ от 29 марта 2014 г. № 250[1].

В целом проблематика реализации реадмиссионных обязательств требует четкого механизма обеспечения прав человека, при этом достаточным условием будет являться соблюдение конституционных требований, которые в полной мере соответствуют общепризнанным международным стандартам в данной сфере.

Так, основаниями для заключения соглашений о реадмиссии являются:

- наличие значительных потоков незаконной миграции;

- отсутствие или недостаточный уровень взаимодействия с государствами происхождения незаконных мигрантов по вопросам их возвращения;

- создание у договаривающихся государств взаимных установленных обязательств по вопросам приема незаконных мигрантов;

- установление эффективного и четкого механизма приема, передачи и транзита незаконных мигрантов;

- профилактика незаконной миграции;

- формирование системы реадмиссионных соглашений, заключаемых между странами происхождения, странами транзита и странами - получателями незаконных миграционных потоков.

При этом соглашения о реадмиссии должны отвечать следующим целям и задачам:

- создание условий для беспрепятственного возвращения нерегулярных мигрантов в государства гражданства или происхождения;

- установление механизма реализации общепризнанного принципа обязательности приема граждан своих государств;

- определение четких процедур по вопросам выявления, документирования, приема, возврата и транзита нерегулярных мигрантов;

- формирование условий для прямого и непосредственного взаимодействия уполномоченных органов;

- обеспечение гарантий прав и законных интересов мигрантов.

---

[1] Об осуществлении охраны специальных учреждений Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа, предназначенных для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии: Постановление Правительства Рос. Федерации от 29 марта 2014 г. № 250: в ред. от 31 января 2017 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 14, ст. 1640.

На сегодняшний день Российской Федерацией заключены и вступили в силу соглашения о реадмиссии с Европейским сообществом, Литовской Республикой, Республикой Узбекистан, Монголией и Королевством Норвегия. Определенные перспективы наметились в российско-индийском реадмиссионном диалоге. Продолжается работа по подготовке соглашений о реадмиссии со Шри-Ланкой, Пакистаном, Ливаном, КНДР и Филиппинами. К сожалению, российские предложения об активизации реадмиссионного диалога не всегда находят отклик в странах Содружества Независимых Государств.

Анализ международных договоров о реадмиссии позволяет выделить следующие цели и задачи их заключения:

- создание оперативных и эффективных процедур для идентификации и возвращения лиц, которые не соответствуют или перестают соответствовать условиям для въезда, пребывания или проживания на территориях;

- формирование взаимно согласованных условий по управлению возвращением лиц, незаконно пребывающих на территории договаривающихся сторон;

- упрощение возврата лиц, оказавшихся в нерегулярной ситуации;

- создание предпосылок для организованного и безопасного возвращения мигрантов, задержанных на территориях договаривающихся сторон.

Таким образом, в общем, цели соглашений о реадмиссии заключаются в упрощении возвращения лиц, не имеющих законных оснований для пребывания на территории государства, в страну происхождения или в страну, через которую они прибыли транзитом; в разрешении проблем, встающих перед государствами в процессе возвращения; в формализации эффективного процесса возвращения и в предотвращении возникновения проблем в этой области.

Представляется, что расширение сотрудничества с зарубежными государствами в области реадмиссии, реализация соответствующих международных договоренностей в национальном законодательстве и внедрение в практику деятельности реадмиссионных инструментов позволят эффективно реализовывать миграционные процессы, внесут вклад в дело укрепления доверия между Российской Федерацией и Европейским сообществом, а также позволят предотвратить негативные тенденции накопления нелегальных мигрантов на территории нашей страны.

Кроме того, при заключении соглашений о реадмиссии решается еще одна задача. Как известно, в ряде случаев обычные процедуры административного выдворения или депортации могут быть затруднены при несформированности каналов сотрудничества со страной происхождения мигранта, либо отсутствии у него необходимых проездных документов для выезда, либо невозможности установления его личности в силу различных причин, например, в случае прибытия на территорию Российской Федерации под другими установочными данными.

В случае же наличия заключенного соглашения о реадмиссии возвращающая страна действует по обязательству, принятому в соответствии с этим соглашением, во временных рамках, определенных для данной процедуры, и с соблюдением всех регламентированных технических аспектов. Исполнение этих обязательств способствует скорейшему и часто более гуманному осуществлению возвращения.

Более того, в случае реадмиссии при передаче иностранных граждан запрашивающая страна не должна в обязательном порядке идентифицировать лицо, подлежащее реадмиссии. Достаточно доказать, что данное лицо прибыло с территории запрашиваемого государства и что его возвращение соответствует предварительным условиям для реадмиссии. Обязанность идентифицировать лицо и выслать его в страну происхождения лежит на запрашиваемом государстве.

По своей правовой природе институт реадмиссии, несмотря на внешнее сходство, не тождественен иным формам принудительного возвращения иностранных

граждан и лиц без гражданства, предусмотренным федеральным законодательством, - административному выдворению и депортации. Анализ существующей нормативной правовой базы позволяет четко эти различия классифицировать.

Реадмиссия:

1) не является видом наказания (отличие от административного выдворения);

2) реализуется на основании международных договоров Российской Федерации с иностранными государствами (административное выдворение и депортация - категории исключительно национального законодательства);

3) решение принимается во внесудебном порядке МВД России как центральным компетентным органом (отличие от административного выдворения);

4) не обусловлена критерием неисполнения иностранным гражданином или лицом без гражданства требования покинуть территорию Российской Федерации (отличие от депортации);

5) осуществляется в государство, с территории которого иностранный гражданин или лицо без гражданства непосредственно прибыли в Российскую Федерацию (отличие от депортации и административного выдворения);

6) лица, подпадающие под реадмиссию, содержатся отдельно от лиц, в отношении которых принято решение об административном выдворении или депортации, в специальном учреждении МВД России;

7) решение о реадмиссии исполняет территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции посредством доставки иностранного гражданина к месту передачи данному иностранному государству либо до пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации (отличие от административного выдворения).

В то же время всем трем формам принудительного возвращения присущ ряд общих черт:

- они осуществляются за счет средств федерального бюджета или лица, подпадающего под реадмиссию (при наличии собственных средств);

- лица, подлежащие административному выдворению, депортации и подпадающие под реадмиссию, подлежат обязательной государственной дактилоскопической регистрации;

- права лиц, подлежащих административному выдворению, депортации и подпадающих под реадмиссию, могут быть ограничены, в том числе посредством их временного помещения в специальные учреждения до момента исполнения соответствующего решения;

- для лиц, подвергнутых принудительному возвращению, устанавливается запрет на въезд в Российскую Федерацию сроком на 5 лет.

Тема 14. Информатизация миграционной системы России: источники миграционных сведений, автоматизированные системы

Важнейшей составляющей миграционного учета является наличие эффективной системы накопления, обработки и последующего анализа учетной информации. Наличие полной и достоверной информации о состоянии миграционных процессов необходимо государству для выработки и реализации эффективной государственной миграционной политики, включая предотвращение негативных тенденций развития миграционной и демографической ситуации. Данные миграционного учета обеспечивают решение ряда практических задач в области управления в кризисных ситуациях, планирования развития территорий и рационального распределения трудовых ресурсов в Российской Федерации.

В современной России информационно-аналитическая система представлена в виде «центрального банка данных по учету иностранных граждан». Так, в соответствии с Положением о создании, ведении и использовании центрального банка данных по учету иностранных граждан, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 6 апреля 2005 г. № 186[1], центральный банк данных представляет собой специализированную межведомственную автоматизированную информационную подсистему, содержащую информацию об иностранных гражданах и лицах без гражданства, въезжающих в Российскую Федерацию, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации и выезжающих из Российской Федерации, предназначенную для совместного ведения и использования заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и являющуюся составной частью федеральной межведомственной информационной системы обеспечения контроля миграционной ситуации в Российской Федерации.

Центральный банк данных является федеральным информационным ресурсом и находится в ведении МВД России.

Ведение центрального банка данных осуществляется с применением стандартизированных технических и программных средств, прошедших соответствующую проверку и сертификацию, а также унифицированных информационных ресурсов на основе использования единых форматов и классификаторов учетных данных, стандартных протоколов и регламентов обмена информацией в порядке, определяемом совместными правовыми актами Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства экономического развития Российской Федерации, Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации и Министерства иностранных дел Российской Федерации.

В центральном банке данных накапливается информация об иностранных гражданах, поступающая от федеральных органов исполнительной власти и организаций, оформляющих въездные-выездные документы иностранных граждан, осуществляющих их регистрацию при пересечении государственной границы Российской Федерации и по месту пребывания или проживания, а также определяющих регламент пребывания.

---

[1] 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 Рос. Федерации от 6 апреля 2005 г. № 186: в ред. от 7 декабря 2011 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 15, ст. 1348.

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

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

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

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

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

Срок представления информации об иностранных гражданах, формы документов, образцы бланков отчетности и порядок заполнения учетных документов устанавливаются Министерством внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службой безопасности Российской Федерации и Министерством иностранных дел Российской Федерации.

МВД России несёт ответственность за ведение центрального банка данных и совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти:

а) обеспечивает бесперебойную эксплуатацию программно-технического комплекса центрального банка данных (с использованием современных информационных технологий и привлечением квалифицированного персонала);

б) осуществляет автоматизированный сбор, хранение и обработку, а также представление пользователям информации об иностранных гражданах.

Информация об иностранных гражданах, содержащаяся в центральном банке данных, защищается от несанкционированного доступа в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Пользователями центрального банка данных являются федеральные органы государственной власти, их территориальные органы (структурные подразделения), органы государственной власти субъектов Российской Федерации, Администрация Президента Российской Федерации, Аппарат Правительства Российской Федерации, палаты Федерального Собрания Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, Генеральная прокуратура Российской Федерации и Следственный комитет Российской Федерации.

Порядок доступа пользователей к информации центрального банка данных определяется Министерством внутренних дел Российской Федерации, Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Федеральной службой безопасности Российской Федерации и Министерством иностранных дел Российской Федерации.

Порядок представления информации органам местного самоуправления и организациям, не являющимся пользователями центрального банка данных, а также физическим лицам определяется Министерством внутренних дел Российской Федерации по согласованию с Федеральной службой безопасности Российской Федерации и Министерством иностранных дел Российской Федерации.

Юридические и физические лица, использующие полученную из центрального банка данных информацию об иностранных гражданах, несут ответственность согласно законодательству Российской Федерации за нарушение режима защиты, обработки и порядка использования этой информации.

В соответствии с Федеральным законом «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» Правительство Российской Федерации утвердило Положение о государственной информационной системе миграционного учета[1], которое определяет порядок формирования и обеспечения функционирования государственной информационной системы миграционного учета (далее – информационная система), внесения изменений в сведения (информацию) об иностранных гражданах и лицах без гражданства, содержащиеся в информационной системе (далее – сведения), порядок и срок их хранения, порядок доступа к сведениям, порядок их предоставления, использования и защиты, а также порядок взаимодействия органов миграционного учета с иными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях эффективного использования и защиты сведений.

Государственная информационная система миграционного учета представляет собой межведомственную автоматизированную систему и формируется на основе:

✓ 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;

✓ автоматизированных учетов подразделений Министерства внутренних дел Российской Федерации;

✓ банка данных об осуществлении иностранными гражданами трудовой деятельности;

✓ базы биометрических персональных данных, полученных Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальными органами, организациями и подразделениями в соответствии с законодательством Российской Федерации;

✓ банка данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, ходатайствующих о признании беженцами, лиц, признанных беженцами, лиц, обратившихся с заявлением о предоставлении временного убежища, лиц, получивших временное убежище, и прибывших с ними членов их семей, а также выдаваемых им документов, в том числе содержащих электронный носитель информации;

✓ иных информационных систем, содержащих информацию об иностранных гражданах и лицах без гражданства, операторами которых в соответствии с законода-

---

[1] О государственной информационной системе миграционного учета: Постановление Правительства Рос. Федерации от 14 февраля 2007 г. № 94: в ред. от 30 ноября 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 8, ст. 1012.

тельством Российской Федерации являются органы государственной власти и органы местного самоуправления.

МВД России является государственным заказчиком и координатором работ по формированию и обеспечению функционирования государственной информационной системы миграционного учета.

Целями формирования информационной системы являются:

а) обеспечение национальной безопасности Российской Федерации и общественной безопасности в сфере миграции;

б) обеспечение прав и законных интересов граждан Российской Федерации, а также иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся в Российской Федерации (далее – иностранные граждане);

в) формирование полной, достоверной и актуальной информации о перемещениях иностранных граждан и осуществлении ими трудовой деятельности, необходимой для оценки миграционной ситуации на территории Российской Федерации, выработки и реализации мер, направленных на регулирование миграционных процессов на территории Российской Федерации.

Принципами, на основе которых формируется и функционирует информационная система, являются:

а) использование информационных систем, созданных в установленном порядке для автоматизации учетной деятельности заинтересованных органов государственной власти и органов местного самоуправления;

б) применение современных информационных технологий для обеспечения автоматизированной обработки сведений и их передачи по цифровым линиям связи;

в) однократный ввод и многократное использование сведений;

г) персональная ответственность должностных лиц участников информационного обмена за полноту и достоверность сведений, их своевременную передачу и изменение, а также хранение и уничтожение в установленном порядке;

д) защита сведений путем использования сертифицированных по требованиям безопасности информации криптографических и технических средств защиты информации, в том числе средств электронной подписи.

Участники информационного обмена:

Оператором информационной системы является МВД России.

Поставщиками сведений в информационную систему являются Министерство иностранных дел Российской Федерации, Федеральная служба безопасности Российской Федерации и Федеральная налоговая служба.

Поставщиками сведений могут являться иные органы государственной власти и органы местного самоуправления в случае, если на указанные органы возложены в установленном законодательством Российской Федерации порядке обязанности (полномочия) по фиксации (учету) информации об иностранных гражданах и (или) ее представлению в органы миграционного учета.

Поставщик сведений заключает с оператором информационной системы соглашение об информационном обмене сведениями.

Пользователями информационной системы являются заинтересованные федеральные органы государственной власти, их структурные подразделения, территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы и органы местного самоуправления, а также организации, созданные в соответствии с законодательством Российской Федерации для реализации задач, возложенных на указанные государственные органы и органы местного самоуправления.

Пользователями информационной системы могут являться также иные организации, которым федеральным законом предоставлено право доступа к сведениям.

Пользователь информационной системы заключает с оператором информационной системы соглашение об информационном обмене сведениями.

Обладателем сведений является МВД России.

Обладателем сведений, переданных для включения в информационную систему, является также поставщик сведений.

Поставщики сведений, пользователи и оператор информационной системы являются участниками информационного обмена.

Поставщики сведений осуществляют их обработку с помощью технических и программных средств, позволяющих обеспечить автоматизированный ввод сведений в информационную систему.

Обеспечение функционирования информационной системы осуществляется путем применения стандартизированных технических и программных средств, прошедших соответствующую проверку и сертификацию, единых форматов, классификаторов учетных данных, словарей, справочников и стандартных протоколов в порядке, определяемом нормативными правовыми актами, принятыми совместно заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

МВД России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти в целях функционирования информационной системы:

а) обеспечивает в соответствии с установленной сферой ведения передачу информации об иностранных гражданах для включения в информационную систему;

б) обеспечивает с использованием современных информационных технологий бесперебойную эксплуатацию технических средств информационной системы;

в) осуществляет автоматизированный сбор, хранение, обработку, обобщение сведений, а также их представление в установленном порядке пользователям информационной системы;

г) осуществляет координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области формирования баз данных, содержащих информацию об иностранных гражданах;

д) поддерживает режим защиты сведений;

е) контролирует формирование баз данных информационной системы;

ж) контролирует информационный обмен сведениями между участниками информационного обмена.

Поставщики сведений в соответствии с установленной сферой ведения обеспечивают автоматизированный сбор, хранение, обработку, обобщение, передачу сведений, подлежащих включению в информационную систему.

Пользователи информационной системы в соответствии с установленной сферой ведения обеспечивают прием сведений.

МВД России в соответствии с установленной сферой ведения осуществляет использование информационно-телекоммуникационных сетей органов внутренних дел Российской Федерации в целях обеспечения функционирования информационной системы.

ФСБ России в соответствии с установленной сферой ведения определяет порядок осуществления контроля за организацией обеспечения криптографической и инженерно-технической безопасности информационной системы.

Федеральная служба по техническому и экспортному контролю в соответствии с установленной сферой ведения обеспечивает контроль за применением и эксплуатаци-

ей средств технической защиты сведений, а также за проведением аттестации объектов информатизации, входящих в состав информационной системы.

Доступ участников информационного обмена к сведениям осуществляется с учетом требований Положения о государственной информационной системе миграционного учета, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 14 февраля 2007 г. № 94 «О государственной информационной системе миграционного учета», а также установленных законодательством Российской Федерации ограничений по использованию сведений и при условии применения программно-технических средств, позволяющих идентифицировать лицо, осуществляющее доступ к сведениям.

Регистрация пользователей и поставщиков сведений и подключение их к информационной системе осуществляется в порядке, установленном МВД России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

Предоставление сведений пользователю информационной системы осуществляется в объеме, соответствующем его полномочиям в установленной сфере ведения.

Предоставление сведений органам местного самоуправления и организациям, не являющимся пользователями информационной системы, осуществляется в объеме и случаях, определяемых МВД России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

Предоставление иностранному гражданину доступа к сведениям о нем осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации. Объем предоставляемых иностранному гражданину сведений определяется МВД России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

МВД России (его территориальные органы) и заинтересованные федеральные органы исполнительной власти (их территориальные органы), органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления определяют подразделения, ответственные за организацию информационного обмена сведениями, а также иной информацией об иностранных гражданах, содержащейся в их информационных системах и подлежащей включению в информационную систему.

Информационный обмен сведениями осуществляется после заключения соответствующего соглашения и подписания протокола об информационном обмене сведениями между участниками информационного обмена.

Технические и организационные требования к информационному обмену сведениями, а также перечень и объем сведений, передаваемых и получаемых участниками информационного обмена, устанавливаются протоколом об информационном обмене сведениями в соответствии с порядком регистрации пользователей и поставщиков сведений и подключения их к информационной системе.

Обеспечение защиты сведений осуществляется в соответствии с Конвенцией Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных от 28 января 1981 г., федеральными законами «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»[1] и «О персональных данных»[2], другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

Проведение аттестации информационной системы организует МВД России.

Поставщики сведений и пользователи информационной системы, являющиеся операторами иных информационных систем, содержащих информацию об иностран-

---

[1] Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федер. закон Рос. Федерации от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ: в ред. от 19 декабря 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (1 ч.), ст. 3448.

[2] О персональных данных: Федер. закон Рос. Федерации от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ: в ред. от 3 июля 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (1 ч.), ст. 3451.

ных гражданах, организуют проведение аттестации соответствующих информационных систем.

Аттестация информационных систем проводится по требованиям безопасности информации в соответствии с нормативными правовыми актами ФСБ России и Федеральной службы по техническому и экспортному контролю.

В целях обеспечения защиты сведений МВД России определяет структурное подразделение, ответственное за организацию и проведение мероприятий по защите информации.

Участники информационного обмена при передаче сведений с использованием сетей электросвязи применяют сертифицированные средства криптографической защиты информации и средства электронной подписи.

Обработка и хранение электронных документов, содержащихся в информационной системе, а также обмен ими осуществляются с использованием электронной подписи.

Уровни и классы используемых средств криптографической защиты информации и других средств защиты информации определяются согласно модели угроз информационной безопасности и действий нарушителя в информационной системе, утверждаемой МВД России по согласованию с ФСБ России и Федеральной службой по техническому и экспортному контролю.

Состав сведений, порядок и срок их хранения, порядок внесения изменений в сведения:

Информационная система формируется на основе сведений, фиксируемых при осуществлении миграционного учета в соответствии со статьей 9 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», а также сведений, фиксируемых при осуществлении иностранными гражданами трудовой деятельности на основании разрешения на работу или патента.

В информационную систему включается информация об иностранных гражданах, содержащаяся:

а) в центральном банке 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;

б) в автоматизированных учетах подразделений МВД России;

- ✓ в банке данных об осуществлении иностранными гражданами трудовой деятельности;
- ✓ в базе биометрических персональных данных, полученных Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальными органами, организациями и подразделениями в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- ✓ в банке данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, ходатайствующих о признании беженцами, лиц, признанных беженцами, лиц, обратившихся с заявлением о предоставлении временного убежища, лиц, получивших временное убежище, и прибывших с ними членов их семей, а также выдаваемых им документов, в том числе содержащих электронный носитель информации;

в) в иных информационных системах, содержащих информацию об иностранных гражданах, операторами которых в соответствии с законодательством Российской Федерации являются органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Объем сведений, фиксируемых при осуществлении миграционного учета в соответствии со статьей 9 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» при ведении банка данных об

осуществлении иностранными гражданами трудовой деятельности, а также форма их включения в информационную систему определяются МВД России по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

Хранение сведений после снятия иностранного гражданина с миграционного учета осуществляется в течение 5 лет.

Основания и порядок продления указанного срока определяются МВД России по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти исходя из целей использования сведений.

Порядок и срок хранения информации об иностранных гражданах в иных информационных системах определяются операторами этих информационных систем в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Оператор информационной системы в случае установления недостоверности сведений обеспечивает их изменение, при необходимости информирует об этом поставщиков сведений и (или) пользователей информационной системы.

Поставщик сведений в случае установления недостоверности сведений, переданных им для включения в информационную систему, обеспечивает изменение соответствующих сведений, при необходимости информирует об этом оператора и (или) пользователей информационной системы.

Пользователь информационной системы в случае установления недостоверности сведений информирует об этом оператора информационной системы.

Участники информационного обмена (их должностные лица) в соответствии с законодательством Российской Федерации ***несут ответственность*** за ущерб, возникший по их вине в результате:

а) неправильного или ненадлежащего составления электронного документа;

б) разглашения и (или) передачи третьим лицам сведений, паролей доступа к сведениям (включая компрометацию криптографических ключей и ключей электронной подписи);

в) утраты, несанкционированного уничтожения, изменения, исправления сведений, утери носителей сведений;

г) совершения иных действий (бездействия), повлекших причинение ущерба.

Тема 15. Зарубежный опыт регулирования миграционных процессов и его приемлемость для совершенствования миграционной политики России

Роль международных организаций (ООН, МОТ) в выработке миграционной политики на мировом уровне. Характеристика конвенций

Каким образом вырабатывается и проявляется миграционная политика на мировом уровне? Прежде всего, через деятельность международных организаций, в первую очередь, Организации Объединенных Наций.

Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) является крупнейшей международной организацией, оказывающей правовую защиту и помощь беженцам во всем мире. Оно создано по решению Генеральной Ассамблеи ООН и приступило к работе в 1951 г.

Основные цели этой организации – содействовать распределению знаний по международному законодательству о беженцах, наблюдать за выполнением правительствами норм международного права, предоставлять материальную и другие виды помощи гражданскому населению, вынужденному бежать.

Свою работу УВКБ ООН проводит в соответствии с программами, выполнение которых строго контролируется Исполнительным Комитетом. В его состав входят в настоящее время представители 54 стран мира. Региональное представительство УВКБ ООН в России действует на основании решений, принятых на Конференции стран СНГ по проблемам беженцев, перемещенных лиц и мигрантов, которая состоялась в Женеве в мае 1996 г. В России УВКБ ООН выделяет средства на реализацию различных программ в области миграции населения. Эти программы касаются прежде всего улучшения условий проживания и медицинского обслуживания, образования мигрантов, а также в области малого бизнеса[1]. Помимо центрального аппарата, находящегося в Москве, УВКБ ООН в России имеет региональные отделения. Это способствует реализации проектов и в регионах России. Главная особенность проектов УВКБ ООН заключается в том, что они разрабатываются с учетом интересов не только мигрантов, но и местного населения. Особенно это характерно для проектов по микрокредитованию с целью создания новых рабочих мест. Предоставление кредитов для создания рабочих мест на паритетных началах как для переселенцев, так и для постоянного населения способствует улучшению взаимоотношений между коренным и вновь прибывшим населением, а значит, ускоряет процесс интеграции мигрантов.

Проекты по микрокредитованию переселенцев предусматривают создание на местах организаций, способных выдавать кредиты и контролировать их возвращение. В обязанности агентств входит, кроме того, обучение людей предпринимательскому делу, а также организация юридической инфраструктуры. Оказывая помощь непосредственно организациям переселенцев, региональное представительство сотрудничает с государственными структурами, занимающимися помощью вынужденным мигрантам, как федерального, так и местного уровня.

Международная организация по миграции (МОМ) создана в 1951 г. и является межправительственной организацией, которая занимается всеми видами внутренней и внешней миграции. Цель МОМ состоит в обеспечении (совместно с партнерами по международному сообществу) безболезненной, упорядоченной миграции людей: беженцев, вынужденных переселенцев, внутриперемещенных лиц, а также людей, оказавшихся за пределами своей родины в трудном правовом и материальном положении. Деятельность этой межправительственной организации предполагает также оказание чрезвычайной помощи во время кризисных ситуаций.

---

[1] Ли Рози Анжела. Программы УВКБ ООН по оказанию помощи мигрантам в России // Миграция. 1998. № 3–4.

С 1992 г. Российская Федерация имеет статус наблюдателя в МОМ. В России МОМ сосредоточила свои усилия на следующих направлениях: укрепление национальных учреждений, занимающихся миграцией; содействие исследованиям и распространение информации по вопросам миграции; прямая помощь мигрантам в переселении и обустройстве их на новом месте.

Но на территории Российской Федерации основная деятельность МОМ фактически направлена на оказание помощи беженцам, в частности оформление документации в странах первого убежища и переселение в третьи страны, медицинское обслуживание, языковая и культурная подготовка, помощь в подборе жилья, финансовая помощь.

Укреплению национальных учреждений по миграции в России служит организация учебных курсов для сотрудников подразделений иммиграционного контроля, оснащение компьютерным оборудованием системы государственных учреждений, а также оборудованием для организации малого бизнеса при Центрах временного размещения вынужденных переселенцев и беженцев.

Информационная деятельность МОМ – одно из основных направлений этой международной организации. Для подготовки ежегодного свободного доклада МОМ по миграционной ситуации, в частности в странах СНГ, МОМ финансирует широкий круг исследователей в России, в академических и других научных кругах для сбора и анализа информации по миграции, занимается поддержкой издательской деятельности.

Осуществление прямой помощи мигрантам для организации доходной деятельности также является направлением работы МОМ в России.

Бюро МОМ в Москве сотрудничает главным образом с ведущими организациями российских мигрантов и российским Красным Крестом.

Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца (КК и КП), включающее Международную Федерацию общества КК и КП, национальные общества КК и КП и Международный комитет Красного Креста (МККК), активно участвует в оказании помощи вынужденным мигрантам, как беженцам, так и вынужденным переселенцам и внутриперемещенным лицам на территории России[1].

Международная Федерация ОКК и КП объединяет в настоящее время 180 национальных обществ.

Функции движения Красного Креста и всех его компонентов определены в Уставе, который принят в октябре 1986 г. XXV Международной конференцией КК и подписан как национальными обществами КК и КП, так и государствами, подписавшими Женевские конвенции 1949 г. и Дополнительные протоколы к ним 1977 г.

Полномочия национальных обществ состоят в их взаимодействии со своими правительствами для обеспечения выполнения Кодекса поведения при проведении гуманитарной помощи наиболее уязвимым группам населения.

Существует ряд резолюций, которые стали правовой базой для работы национальных обществ, в частности работы Российского общества Красного Креста (РОКК), в сфере вынужденной миграции. Эти резолюции предполагают следующие действия:

- идентификация нужд беженцев и других категорий вынужденных мигрантов;
- поиск возможностей для их правовой поддержки;
- привлечение внимания к решению психологических проблем вынужденных мигрантов и оказание им соответствующей помощи;
- стремление к компромиссу между интересами беженцев и нуждами местного населения;

[1] Ямзин И. Л., Вощинин В. П. Учение о колонизации и переселениях. М., Л., 1926. С. 8–17.

- оказание необходимой поддержки в местах размещения вынужденных мигрантов.

Существующая сеть территориальных подразделений РОКК действует в тесном контакте с территориальными миграционными службами при решении вопросов статуса вынужденных мигрантов, организует правовые консультации по широкому кругу вопросов:

- получение гражданства Российской Федерации и регистрация по месту пребывания или жительства;
- восстановление утраченных документов;
- розыск родственников и восстановление семей;
- условия и порядок реализации всего комплекса гражданских прав – социальных, образовательных, семейных, трудовых, пенсионных;
- информация о порядке обращения в государственные структуры подготовки документов к рассмотрению, прохождения апелляционных процедур;
- паспортно-визовые вопросы;
- контактные с международными, правозащитными организациями, НПО.

В документах, материалах и рекомендациях, которые принимаются ООН, МОТ или МОМ на различных заседаниях и конференциях, содержатся концептуальные подходы миграционной политики, основные направления и механизмы ее реализации. Главная роль принадлежит Всемирным конференциям ООН по народонаселению, имеющим правительственный статус, соответственно, документы, принимаемые на них, носят только рекомендательный характер.

За последние тридцать лет были проведены 3 такие конференции: в 1974 г. в Бухаресте, в 1984 г. в Мехико и в 1994 г. в Каире. На этих конференциях были приняты два основополагающих документа, которыми в той или иной мере руководствуются многие государства при проведении национальной политики.

В зависимости от социально-экономического положения стран, принимавших участие во всемирных конференциях, отстаивались две противоположные точки зрения по вопросу взаимозависимости между ростом народонаселения и экономическим развитием.

Всемирный план действий в области народонаселения, принятый на первой Всемирной конференции по народонаселению в 1974 г., представлял собой компромисс двух противоположных точек зрения. Экономически развитые страны придерживались той позиции, что быстрый рост населения является серьезным препятствием экономическому развитию страны. Другая группа, отражающая позицию развивающихся стран, отстаивала мнение о том, что недостаток экономического богатства является причиной отставания во всех сферах развития – культуры, образования, здравоохранения, а значит, и причиной чрезмерного роста народонаселения. Следовательно, наиболее эффективным решением проблемы отсталости является установление нового международного экономического порядка, а именно перераспределение мирового богатства[1].

Главной проблемой в период принятия первого Всемирного плана действий была проблема трудящихся-мигрантов, проблема легального использования иностранной рабочей силы странами-импортерами, защита прав рабочих мигрантов и их семей, борьба с дискриминацией на рынках труда и в обществе.

Одновременно План также рекомендовал Правительствам расширять возможности занятости для квалифицированных рабочих и содействовать их возвращению. В качестве одного из механизмов регулирования международной трудовой миграции План предусматривал сотрудничество развитых стран с развивающимися в создании

[1] Миграция населения. Вып. 6: Миграционная политика. Приложение к журналу «Миграция в России» / под ред. О. Д. Воробьевой. М., 2001. С. 82.

более благоприятной ситуации в области занятости путем увеличения капиталовложений, технической помощи, расширения экспортных рынков и создания благоприятных условий торговли.

В целях легализации трудящихся мигрантов на территории принимающих стран и соответственно снижения уровня преступности было рекомендовано принимающим странам содействовать натурализации мигрантов, имеющих право длительного проживания в стране. В документе подчеркивалась необходимость десегрегации детей и интеграции усилий в воссоединении семей.

О том, что в целом нелегальная миграция в тот период не приобрела еще размаха, представляющего угрозу национальной безопасности стран, говорит тот факт, что отношение к нелегальной миграции ограничивалось одной рекомендацией весьма либерального характера – призывом к правительствам уважать основные права неофициальных мигрантов, препятствовать их эксплуатации и предупреждать те действия, которые могут вызвать нелегальную миграцию или способствовать ей.

Единственным международным инструментом, действовавшим в период принятия первого Плана, регулирующим исключительно трудовую миграцию, являлась Конвенция № 97 по миграции и занятости (пересмотренная в 1949 г.).

Эта Конвенция призывала к недопущению неравенства между мигрантами и коренными жителями при найме на работу, но не содержала рекомендаций о том, как на практике обеспечить равенство возможностей и избежать дискриминации. В ней речь шла только о легальных, официальных мигрантах. К 1974 г. Конвенция была ратифицирована только 30 государствами.

Масштаб международных проблем, связанных с беженцами, был значительно уже, чем в настоящее время. Общее число беженцев в мире в 1970 г. оценивалось примерно в 2,5 млн, это почти в восемь раз меньше, чем число беженцев на начало 90-х годов. Поэтому вопросу о беженцах было отведено скромное место и рекомендации сводились к проблеме прав человека. Однако рекомендация подчеркивала, что проблемы беженцев, включая их право вернуться на родину, должны устанавливаться в соответствии с Хартией ООН, Всеобщей декларацией прав человека и другими международными договорам. План не был увязан с Конвенцией ООН 1951 г. и Протоколом 1967 г., определяющим статус беженцев, и не содержал ссылок на них. При этом была предпринята попытка увязать Всемирный план действий в области народонаселения с деятельностью Верховного комиссара ООН по делам беженцев[1].

Несомненным достижением для международного сообщества был:

во-первых, сам факт принятия Всемирного плана действий в области народонаселения,

во-вторых, утверждение в нем, что политика в области международной миграции должна основываться на экономических и социальных потребностях как направляющих, так и принимающих стран,

в-третьих, тот факт, что впервые международная миграция рассматривалась в широком контексте социально-экономического развития.

Следующая Международная конференция по народонаселению состоялась в 1984 г. в Мехико. В период между двумя конференциями было подготовлено и принято много важных документов по международной миграции. Главным образом они касались внешней трудовой миграции. Генеральной конференцией Международной организации труда (МОТ) была принята Конвенция № 143 по вопросу о рабочих-мигрантах. Генеральная Ассамблея ООН практически ежегодно с 1977 г. рассматривала вопросы и принимала резолюции по рабочим-мигрантам. Это резолюция от 16 декабря 1977 г.,

[1] Там же. С. 83.

призывающая все государства обеспечить равенство мигрантов и отечественных рабочих. Эта же позиция повторена в резолюции от 20 декабря 1978 г. В резолюции от 17 декабря 1979 г. Генеральная Ассамблея перешла к конкретным шагам по защите прав рабочих-мигрантов и их семей, учредив рабочую группу для выработки Международной Конвенции.

Таким образом, на международном уровне проводилась политика повышения международной мобильности рабочей силы, стимулирования использования труда рабочих-мигрантов в государствах, где темпы экономического роста не были обеспечены внутренними трудовыми ресурсами.

В этот период отмечалось возрастание объемов беженцев как явления международной миграции. Поэтому на международном уровне внимание к проблеме беженцев возросло. Генеральная Ассамблея ООН в 1979 и 1980 гг. в своих резолюциях по этому вопросу квалифицировала данную проблему как существенное, политическое, экономическое и социальное бремя для международного сообщества. Несколько резолюций в последующие годы также были непосредственно адресованы Верховному комиссару ООН по делам беженцев.

За последние годы произошли изменения социально-экономической, общественно-политической и миграционной ситуации в мире, изменились объемы, направления и структура международных миграционных потоков:

- поток мигрантов, направляющихся на постоянное место жительства в различные страны, относительно стабилизировался, и принимающие страны стали отдавать предпочтение временной миграции по отношению к постоянной;

- глобальное замедление темпов экономического роста повлияло и на снижение потребности в иностранной рабочей силе, особенно в странах Западной Европы. Ужесточение законодательства в таких странах для приема постоянных иммигрантов и одновременной возрастание ограничений для иностранных рабочих незамедлительно повлекли за собой рост нелегальной миграции;

- увеличились масштабы такого явления, как вынужденная эмиграция из стран с нестабильной политической обстановкой, иными словами, объемы передвижения беженцев. Они приобрели наибольший размах со времени Второй Мировой войны.

Эти наиболее существенные изменения ситуации нашли отражение и в ходе проведения Международной Конференции по народонаселению, состоявшейся в Мехико в 1984 г. Большинство развивающихся стран согласилось с тем, что чрезмерно быстрый рост населения негативно сказывается на социально-экономическом развитии, более того, быстрый рост населения может препятствовать развитию.

На Конференции 1984 г. был предложен и воспринят новый подход, признающий разнообразную природу существующих международных передвижений населения. Рекомендация Конференции для дальнейшего воплощения в жизнь Всемирного плана действий в области народонаселения подчеркивали важность признания таких специфических типов миграционных потоков, как официальная миграция, в том числе трудовая, неофициальная миграция, нелегальная трудовая миграция и беженцы. Согласно новому подходу повышалось значение государственной миграционной политики, так как ей отводилась роль одной из важнейших составных частей всего комплекса взаимосвязанных причин, которые вызывают те или иных виды и типы миграционных потоков, и, что особенно важно, роль главного фактора, влияющего на последствия миграционных процессов и формирующего их.

Это новое и принципиально важное отношение к роли и значению миграционной политики, призванной формировать глобальные мировые процессы, от которых зависят в итоге устойчивое экономическое развитие мирового сообщества и его безопасность в целом.

Однако, к сожалению, несмотря на эту эволюцию подхода к проблеме, не были сформулированы конкретные рекомендации по вопросу официальной и неофициальной миграции. Были вновь продекларированы призывы к правительствам обеспечить должное отношение к официальным мигрантам и их защиту, бороться с предубеждениями и содействовать воссоединению семей. Это было безусловным повторением Всемирного плана действий 1974 г. Также был вновь повторен призыв к правительствам уважать основные права неофициальных мигрантов и препятствовать нелегальной миграции. Но в рекомендациях 1984 г. уже содержалась ссылка на Конвенцию Международной организации труда (МОТ) 1975 г., где осуждалась миграция в унизительных условиях, провозглашалось равенство между постоянным населением и рабочими-мигрантами в возможностях найма и обращения с ними работодателей. Документ 1975 г. представлял собой первую попытку защиту определенных прав нелегальных, или неофициальных, рабочих и борьбы с нелегальной миграцией и нелегальной занятостью на международном уровне.

В отношении другого официально признанного типа мигрантов – беженцев или ищущих политическое убежище, в документах, принятых в 1984 г., содержалась рекомендация правительствам присоединиться к Конвенции ООН 1951 г. относительно статуса беженца и Протоколу 1967 г., который раздвигал рамки Конвенции.

Но при этом в международных документах не был достаточно четко изложен порядок предоставления статуса лицам, обратившимся с запросом о предоставлении убежища, в том числе не указан срок, в течение которого должно быть принято юридическое решение по запросу. В итоге порядок рассмотрения просьбы о предоставлении политического убежища и принятия решений в различных странах сильно различается. Унификация в данном вопросе может противоречить интересам отдельных стран, а значит, отвратить их от присоединения к международным документам.

Правительствам и международным организациям предписывалось самостоятельно, с учетом конкретных условий найти надежные решения по проблемам беженцев, в частности в предоставлении помощи странам, принявшим на себе первую волну беженцев; создавать условия, способствующие добровольному возвращению, а в тех случаях, когда возвращение невозможно, – содействовать интеграции беженцев в местную среду.

В то же время вопросу о предоставлении политического убежища не было уделено специального внимания. Проблема права индивидуумов на предоставление политического убежища рассматривалась только в контексте недопущения преследования беженцев.

Во второй половине 80-х и начале 90-х годов произошло новое качественное изменение социально-экономической и миграционной ситуации в мире. Это проявилось в изменении следующих основных процессов:

- нарастал дисбаланс между демографическим развитием и ситуацией на рынке труда;

- увеличился разрыв в темпах экономического роста между отдельными странами и регионами, что закономерно совпало со стремительными переменами в глобальных политических и экономических системах. Все это повлекло за собой усиление миграционного давления. Главное глобальное изменение – распад бывшего СССР, возникновение на его месте самостоятельных государств, распад всей политической системы в Восточной Европе, наступившие вслед за этим важные социальные изменения. Начало множественных конфликтов на этнической почве, распад бывшей Югославии и затянувшийся конфликт между соперничающими этническими группами, кризис в Персидском заливе 1990 г. и гражданские войны в Африке и Азии – эти и другие события привели в движение огромные, непрогнозируемые волны международных мигра-

ционных перемещений и выдвинули международную миграцию в ряд важнейших международных проблем;

- замедлился экономический рост и соответственно ускорился рост безработицы в начале 90-х годов в экономически развитых государствах.

Экономические условия в этих странах для иммиграции складывались неблагоприятно.

Такое сочетание повышенного «миграционного» спроса на новые места проживания с невозможностью его удовлетворения вызвало резкое изменение мировой миграционной политики для всех типов миграций[1].

К 1994 г. главной проблемой в мире стал поиск баланса между населением, стабильным экономическим ростом и устойчивым развитием. Такая ситуация предполагала необходимость более тесной увязки между политикой в области народонаселения, окружающей средой и развитием, требовала выработки комплексной политики и нового подхода к наиболее сложным и важным явлениям, в первую очередь международной миграции.

На Международной конференции по проблемам народонаселения и развития (МКНР) в 1994 г. была принята 20-летняя Программа действий в области народонаселения и развития, которая учитывала главное новое требование мировой политики – обеспечение устойчивого развития.

Программа действий отражает многие из сохранившихся явлений, но в то же время включает и ряд новых подходов к решению старых проблем. Очень симптоматично, что в Программе делается упор на исследование коренных причин передвижений населения и разработку долговременных решений тех проблем, которые эти передвижения вызывают. Это должно позволить избежать в перспективе новых глобальных непрогнозируемых негативных процессов.

Программа, признавая положительное влияние миграции на развитие, подчеркивает, что Правительства направляющих и принимающих стран должны прилагать усилия к тому, чтобы и коренное население стран испытывало влияние позитивных последствий этого процесса. Миграция должна превращаться в позитивный фактор развития принимающего государства, благоприятно воздействуя на все стороны жизнедеятельности проживающего в нем населения, в том числе и самих мигрантов. В качестве мер, направленных на достижение такого эффекта, правительствам рекомендуется поощрять приток денежных переводов мигрантов, использовать краткосрочную миграцию как форму передачи технологических достижений.

Появились новые подходы в отношении беженцев. Среди них концентрация внимания на вопросах физической защиты женщин-беженцев и детей-беженцев, меры привлечения самих беженцев к планированию помощи им.

Между странами, экспортерами и импортерами рабочей силы возникли разногласия по вопросу воссоединения семей, и на нем было акцентировано больше внимания, чем на предыдущих конференциях.

Страны-экспортеры рабочей силы в противовес странам-импортерам настаивали на признании права на воссоединение семьи в качестве одного из основных прав человека.

В 1990 г. Генеральной Ассамблеей ООН была принята Международная Конвенция защиты прав всех рабочих-мигрантов и членов их семей. Эта Конвенция впервые устанавливала международное определение различных категорий рабочих-мигрантов и представляла собой важный шаг к закреплению ответственности принимающих стран в признании прав мигрантов и обеспечении их защиты. Чтобы Конвенция вступила в си-

[1] Там же. С. 87.

лу, она должна быть ратифицирована по крайней мере двадцатью странами-участницами. На Конференции всем государствам было предложено ратифицировать эту конвенцию. К середине 1996г. она была ратифицирована лишь семью государствами (Колумбия, Египет, Марокко, Филиппины, Сейшельские о-ва, Шри-Ланка и Уганда), которые являются преимущественно странами-экспортерами рабочей силы.

Кроме того, было официально признано большое количество вновь возникающих проблем:

- возможное негативное влияние краткосрочной трудовой миграции на условия занятости в принимающих странах;
- возможное увеличение объемов миграции в результате климатических изменений;
- право принимающих стран регулировать доступ на их территорию, то есть прав проведения странами государственной миграционной политики, защищающей интересы внутреннего рынка труда;
- возникающие в связи с увеличением масштабов вынужденной миграции неблагоприятные социальные и экономические последствия;
- положение мигрантов, чьи прошения о предоставлении убежища были отклонены;
- защита женщин-мигрантов и детей-мигрантов от унизительного отношения к ним со стороны работодателей;
- торговля женщинами и детьми, проституция;
- необходимость международной защиты в случае непрогнозируемого и массового прибытия беженцев и перемещенных лиц.

Программа действий соотносится во многом с двумя предыдущими конференциями с точки зрения самого подхода к определению международной миграции. Тремя базовыми элементами Всемирного плана действий в области народонаселения являются:

- включение международной миграции в контекст экономического развития;
- уважение национального суверенитета;
- ориентация на соблюдение прав и свобод человека.

Дискуссии по проблемам, относящимся к международной миграции и развитию, проходили на конференциях ООН. В ходе них выработаны рекомендации о необходимости разработки и проведения миграционной политики на национальном уровне. Для регулирования процессов миграции, предоставляющих угрозу безопасности, в качестве основного инструмента реализации политики рекомендовалось использовать комплексные программы в области миграции (внутренних и внешних). Примером таких рекомендаций являются:

Программа действий Мирового саммита по вопросам социального развития в 1995 г., которая содержит главу о социальных потребностях беженцев, перемещенных лиц и ищущих политическое убежище, официальных мигрантов, а также нелегальных мигрантов;

Платформа действий Четвертой Всемирной конференции по проблемам женщин в 1995 г., которая содержит пункты, касающиеся женщин и миграции[1].

Обобщая анализ действий международного сообщества в области регулирования миграционных процессов, можно констатировать:

- миграционные процессы, влияющие на положение народонаселения и развитие, отнесены к категории глобальных проблем, оказывающих воздействие на направления и интенсивность всех наиболее значимых политических, экономических и соци-

[1] Там же. С. 88.

альных процессов в мире и тесно взаимосвязанных с проблемами устойчивого развития;

- для обеспечения эффективного воздействия на развитие миграционных процессов необходимы скоординированные, экономически и политически просчитанные действия правительств, подчиненные достижению взаимоприемлемых и взаимовыгодных результатов;

- определение стратегии и направления действий, а также форм и методов реализации политики опирается на точную диагностику наиболее актуальных и острых проблем развития миграционных процессов.

Историко-правовой аспект миграционных систем (США, Франция, ФРГ). Сравнительно-правовой аспект развития иностранных миграционных систем

Одним из явлений современной международной жизни является миграция. Международная миграция оказывает сильнейшее воздействие на межгосударственные отношения и является объектом международно-правового регулирования. В соответствии с Всеобщей декларацией прав человека 1948 г. каждый человек имеет право покидать любое государство, включая свое собственное, и возвращаться обратно[1].

Затрагивая вопрос миграционных процессов, трудно назвать какую-либо страну мира, которая не участвовала бы в международном миграционном движении.

В научной литературе принято различать, прежде всего, классические страны иммиграции: США, Канаду и Австралию, которые в таком качестве выступают уже несколько столетий. Уже в XVIII в. США принимали иммигрантов из Англии, Ирландии, Шотландии, Германии, Франции. Позже сюда устремился поток мигрантов из Италии, Украины, России, многих азиатских стран. Иммиграция в классические страны благотворно сказалась на их развитии, содействовала социальной сплоченности, становлению полиэтнических обществ (особенно в США).

В последние десятилетия в число принимающих стран вошли и западноевропейские страны – Франция, Германия, Великобритания, Швеция, Италия, Испания и др. С полным основанием можно утверждать о миграционной притягательности Европы. Факт примечательный, тем более что некоторые из них недавно сами были источником массовой миграции, например, выходцы из Италии образовали огромную и влиятельную диаспору в США. Причем иммиграция в Европу возрастает с каждым годом. По данным Международной организации труда, в 2003 г. численность мигрантов на европейском континенте составила более 56 млн человек, или 7,7 % от общего населения.

Контрастная смена миграционного образа стран Западной Европы обязана глубоким послевоенным изменениям. Среди них – отказ от военных методов решения межгосударственных противоречий, улучшение политического климата и стабильности в Европе в 60–70-е годы, демократические преобразования в Германии, Италии, Испании и др. странах, строительство социально ориентированных государств, обновление промышленного потенциала, рост благосостояния населения и производства товаров народного потребления.

Важнейшим фактором устойчивости межгосударственных отношений в Западной Европе, ускорения торгово-экономического и промышленного развития, расширения национальных рынков труда, становления и последующего развития общего, а позже и единого, рынка стала западноевропейская интеграция. Интеграция охватила все сферы жизни, в том числе экономику, промышленность, образование, региональную политику, финансы, сельское хозяйство, сферу юстиции и другие отрасли.

Сегодня Европейский союз как важнейший игрок на мировой политической и экономической арене доказывает преимущества объединения потенциалов стран в ре-

[1] Зинченко Н. Н. Миграция населения: теория и практика международно-правового регулирования. М., 2003. С. 189.

шении различных проблем. Демографические, экономические ресурсы Европейского союза еще больше возросли с вхождением в него Польши, Чехии, Словакии, Словении, Мальты, Кипра, Венгрии, Эстонии, Литвы и Латвии.

Трудовая миграция, являющаяся важнейшим каналом притока иностранцев в страны Западной Европы, носит легальный и нелегальный характер. Первая осуществляется на основании национального законодательства страны въезда, регулируется национальными приоритетами и интересами местного рынка труда. Вторая означает различные нарушения правил въезда (в частности, нелегальный переход государственной границы; пересечение пунктов пропуска через государственную границу по частично или полностью поддельным документам), регистрации, проживания (например, нарушение сроков разрешенного пребывания) и трудоустройства (в частности, занятие запрещенными видами труда) иностранных граждан и лиц без гражданства.

Экономические мигранты в ЕС – это преимущественно выходцы из Алжира, Марокко, Туниса, Китая, Ирака, Ирана, Турции, Пакистана, Индии, некоторых стран Латинской Америки. Мигранты все больше влияют на рынки труда стран Евросоюза. Так, в 2002 г. доля граждан третьих стран в общей занятости населения составила 3,6 %. Сегодня на Западе редко оспаривается значение экономической миграции. Тому несколько очевидных причин, прежде всего низкий уровень рождаемости и старение населения в странах Евросоюза. По оценке Евростата, в период между 1995 и 2025 гг. численность населения Европы возрастет всего с 349 до 372 млн человек. Доля же лиц трудоспособного возраста (20–64 лет) снизится с 225 млн до 223. Возрастная группа свыше 65 лет будет увеличиваться и, по-видимому, в ближайшее будущее составит 22,4 % от всего населения. Не случайно, что европейцы пытаются мобилизовать все свои собственные трудовые ресурсы, повысить трудовую активность собственных граждан.

Лиссабонский саммит ЕС (2000 г.) в этой связи поставил несколько целей, в частности повышение к 2010 г. общей занятости с 61 % до 70 %, а женской – с 51 % до 60 %. Стокгольмский саммит ЕС (2001 г.) потребовал, чтобы к 2010 г. была трудоустроена половина населения Евросоюза в возрасте 55–64 лет. Барселонский саммит ЕС (2002 г.) заявил о необходимости увеличения срока выхода граждан ЕС на пенсию.

Тем не менее эти меры кардинально не решают проблему. Европейцам без миграции уже не обойтись. Правда, в долгосрочной перспективе миграция не сможет эффективно ответить на демографические вызовы, поскольку мигранты, как показывает практика, склонны воспринимать уровень рождаемости граждан принимающей страны. Другое дело – краткосрочная перспектива.

Въезд трудовых мигрантов в страны ЕС осуществляется на основе их законодательства. Наглядным примером этому служат Дания, Финляндия, Франция, Греция, Люксембург, Португалия и Великобритания, регулирующие допуск граждан третьих стран в целях оплачиваемой работы чаще всего на основе закона об иммиграции. Австрия, Бельгия, Германия, Ирландия, Нидерланды, Испания и Швеция – законы о порядке въезда иностранцев в целях проживания и о занятости иностранцев. Прием трудовых мигрантов, например, в целях оплачиваемой работы также регулируется на основе различных принципов, схем и механизмов.

Важнейшим документом трудового мигранта является вид на жительство. В странах ЕС существуют различные виды этого документа. Например, Дания, Ирландия, Люксембург и Великобритания выдают только один его тип. Все другие страны – два и более типов, включая временный и постоянный вид на жительство. Получение постоянного вида на жительство все страны Евросоюза связывают с определенным сроком легального проживания иностранцев. Например, в Финляндии он составляет 2 года, в Греции – 5 лет. Существенно различаются процедуры выдачи вида на житель-

ство, разрешения на трудоустройство, а также категории иностранцев, которым не требуется разрешение на трудоустройство.

Миграционная политика стран Евросоюза, пытаясь реагировать на запросы рынка труда, применяет различные схемы. Но в целом – это ограничительная политика. В последние годы предпочтение отдается специалистам в области медицины, информационных технологий и некоторых других сфер. Например, в 2002 г. в Германии уже действовала программа грин-кард для специалистов в области компьютерных и биотехнологий. По имеющимся оценкам, в 2004 г. Германия нуждалась в 25 тысячах квалифицированных рабочих. С января 2002 г. программа привлечения квалифицированной рабочей силы реализуется в Великобритании. Эта пилотная схема трудовой миграции основана на системе баллов, принятой в таких странах, как Канада и Австралия, и редко применяемой в европейских странах. Но существуют варианты и облегченного доступа на рынок труда, например, в Испании. Австрия, Греция, Италия и Испания ежегодно устанавливают квоты для определенных категорий трудовых мигрантов.

Что же касается неквалифицированного труда, то многим мигрантам легальный въезд закрыт, поскольку они не обладают необходимой для большинства принимающих стран квалификацией. Но все же страны Евросоюза вынуждены принимать неквалифицированных мигрантов (сезонные рабочие в сельском хозяйстве, разнорабочие на транспорте, в строительстве, промышленности, домохозяйки, разносчики, уборщики и т. д.).

Установлено, что функционирование миграционных систем (МС) на уровне отдельной страны направлено на достижение устойчивого и надежного контроля над миграционным процессом во избежание активизации регрессивных тенденций его развития[1]. Причем чаще всего государственное регулирование распространяется не на эмиграцию, а на иммиграцию населения.

Так, анализ законов ряда государств (США, Франции, ФРГ и др.) за последние годы показал их ориентированность на воспрещение нелегальной миграции, в том числе для лиц, въехавших в страну до принятия этих законов и проживающих в соответствии с ее внутренним законодательством. Согласно исследованиям ООН большинство стран выступает за сохранение существующего уровня миграции, более 30 % – за снижение, 5 % – за увеличение[2].

Состояние и основные тенденции развития миграционной системы США[3]

«США – страна иммигрантов», – подобными словами начинается практически любой научный труд, посвященный иммиграционной политике США. Данное утверждение бесспорно, и доказательством служит вся история Соединенных Штатов, включая XXI в. Население этой страны формировалось столетиями: сначала иммиграция была свободной, а затем приходилось пробиваться сквозь фильтры и цензы, установленные Правительством США. По данным Бюро переписи населения США, число постоянно проживающих на территории США составляет около 311 млн человек и продолжает расти. Показателен тот факт, что в 2006 г. в стране родился 300-миллионный житель, значит, население США практически за 5 лет увеличилось на 11 млн человек. Немаловажную роль в формировании положительной демографической ситуации в США играют процессы международной миграции[4].

---

[1] См.: Воробьева О. Д. Миграция населения. Вып. 6: Миграционная политика. М., 2001. С. 90; Регент Т. М., Архипов Ю. А. Миграция населения // Система иммиграционного контроля. Вып. 4. М., 2001. С. 5–11.

[2] См.: Воробьева О. Д. Указ. соч. С. 91.

[3] См.: Тюркин М. Л. Историко-правовой анализ миграционных систем России, США, Франции и ФРГ: монография. М.: ВНИИ МВД России, 2004. С. 37–49.

[4] Овсянников П. Ю. Иммиграционная амнистия в США: уроки для России // Рос. юридический

В процессе анализа МС США установлено, что по правовому статусу иностранцы делятся на три категории (согласно американскому иммиграционному законодательству иностранцем считается любое лицо, не являющееся гражданином США): неиммигранты, которым разрешено ***временное пребывание*** на территории США; легальные иммигранты – ***постоянные*** жители страны; ***нелегальные*** иммигранты – нелегальные иностранцы. При этом неиммигранты и иммигранты различаются характером полученного ими разрешения на пребывание в стране соответственно на временной и постоянной основе. В то же время нелегальными иммигрантами считаются иностранцы, находящиеся в США в нарушение иммиграционного законодательства: нелегально пересекшие границу без прохождения процедуры контроля со стороны СИН (служба иммиграции и натурализации) США дольше разрешенного срока; въехавшие легально, но нарушившие условия неиммиграционного статуса, работая по найму без соответствующего разрешения; проникшие на территорию США по подложным документам; не имеющие права на въезд в США и въехавшие в результате сокрытия информации (депортированные и вернувшиеся ранее разрешенного времени).

Основными санкциями за нарушение иммиграционных законов являются: депортация, наказание в виде штрафов и лишение свободы от шести месяцев до двух лет в случае повторных нарушений, запрет на въезд в будущем.

Прерогативой деятельности СИН США является контроль недопущения в страну нелегальных иммигрантов и их обнаружение совместно с американскими работодателями, имеющими право найма на работу и несущими гражданскую и уголовную ответственность за допущенные нарушения. Это связано с устойчивой тенденцией к нарастанию потока иностранцев, ежегодно пересекающих границы США; увеличением притока нелегальных трудовых мигрантов за счет расширения легального въезда иммигрантов, туристов, представителей деловых кругов, родственников американских граждан, иностранных студентов и др.

Для повышения эффективности борьбы с незаконной иммиграцией и занятостью иностранных граждан приняты федеральные законы, ограничивающие въезд в США некоторых категорий иностранцев, ориентированные на пресечение незаконного въезда иностранцев, их немедленную депортацию, ужесточение санкций за незаконную занятость мигрантов и др.

Так, для совершенствования патрульной службы и укрепления границы принят Закон о реформе в области борьбы с незаконной миграцией; удвоен штат мобильных отрядов пограничных патрулей на мексиканской границе, модернизирована ее инфраструктура – используются роботизированные и компьютеризованные системы слежения за незаконными мигрантами, инфраструктурные установки и приборы ночного видения, специальные скрытые датчики, системы раннего обнаружения и спутникового оповещения о кораблях с нелегальными иммигрантами на борту, а также средства фотометрической и радиоэлектронной разведки; большие средства выделяются на содержание иммиграционной полиции, постов иммиграционного контроля на границе.

Кроме того, с 1 апреля 1997 года иммиграционным законом предусмотрена «ускоренная депортация» властями незаконно въехавших иностранцев и преступников из их числа – процедурно, как правило в судебном порядке, но без пересмотра принятого решения. Причем, иностранцы могут немедленно депортироваться при въезде в США по многократной визе при превышении срока предыдущего пребывания хотя бы на один день с лишением их права получения разрешения на въезд в страну в ближайшие пять лет. а при нарушении срока пребывания на 12 месяцев и более запрет будет действовать в течение десяти лет.

За незаконный наем иностранцев согласно ст. 274 Закона «Об иммиграции и гражданстве» 1996 г. работодатели подвергаются штрафам: от 250 до 2000 долларов за каждого иностранца, не имеющего разрешения на трудоустройство; от 2000 до 5000 долларов США за каждого незаконно работающего при повторном нарушении работодателем действующего порядка трудоустройства иностранцев; от 3000 до 10000 долларов США за каждого незаконно трудоустроенного иностранца при неоднократных нарушениях действующего законодательства[1].

Одним из способов борьбы с нелегальной иммиграцией является иммиграционная амнистия. Известны примеры реализации подобных программ в Австралии (1980 г.), Венесуэле (1980 г.), Греции (1998 г.), Испании (1991 г.), Италии (1998 г.), США (1987 г.), Франции (1981 г.). Однако практика по их реализации не обобщена, и юридического закрепления это понятие не получило.

Представляется возможным сформулировать дефиницию «иммиграционной амнистии» исходя из анализа правовых условий реализации подобных программ в различных странах. Под иммиграционной амнистией предлагается понимать процедуру легализации незаконно въехавших в страну мигрантов, проживающих на ее территории в течение длительного срока и не совершивших правонарушений.

В США всеобщая иммиграционная амнистия была проведена в 1987–1988 гг. Это была первая и последняя амнистия подобного рода. Все последующие процедуры легализации нелегальных иммигрантов происходили в рамках реализации программ для конкретных групп иммигрантов, например, в зависимости от страны происхождения, от оснований въезда.

Правовое регулирование иммиграционной амнистии 1987 г. в США осуществлялось Законом «Об иммиграционной реформе и контроле» 1986 г. более известным как Закон Симпсона–Маццоли (авторами закона являлись сенатор-республиканец от штата Вайоминг А. Симпсон и сенатор-демократ от штата Кентукки Р. Маццоли). Закон 1986 г. одобрен в сентябре 1985 г. Конгрессом 99-го созыва 69 голосами против 30. Президент США Р. Рейган подписал Закон 6 ноября 1986 г.

Цель Закона 1986 г. заключалась, прежде всего, в борьбе с нелегальной трудовой иммиграцией. В 1970–1980-х гг. данная проблема была существенна. Подавляющее большинство среди «нелегалов» составляли выходцы из Мексики и других стран Латинской Америки. Закон был направлен на легализацию иммигрантов, уже находившихся в США, и на создание препятствий для дальнейшего роста нелегальной иммиграции.

Сроки процедуры легализации незаконных иммигрантов установили с 5 мая 1987 г. по 4 мая 1988 г. Исключение касалось только сезонных сельскохозяйственных рабочих, для которых последний срок подачи соответствующего заявления был продлен до 30 ноября 1988 г. Для получения легального статуса требовалось документально подтвердить факт работы в США не менее 90 дней и постоянного проживания в течение 180 дней в период с 1 мая 1985 г. по 1 мая 1986 г.

Амнистия распространялась только на иностранцев, которые въехали на территорию США до 1 января 1982 г., следовательно, срок проживания в стране должен был составлять не менее 5 лет. Лица, прибывшие после указанной даты, подлежали депортации. Вместе с тем работодатели, которые сознательно нанимали нелегальных мигрантов, с этого времени подвергались штрафам, а в случае повторных нарушений могли попасть в тюрьму. Через полтора года после прохождения процедуры легализации иностранец при условии сдачи экзамена на знание английского языка имел право на получение грин-карты, т. е. приобретал статус постоянного жителя. Данный статус счи-

[1] См.: Регент Т. М., Архипов Ю. А. Указ. соч. С. 51.

тается правовым и предоставляет лицу право постоянно проживать на территории США, беспрепятственно покидать страну и возвращаться, работать.

В последующие десятилетия в США проведено несколько иммиграционных амнистий. 26 августа 1996 г. Конгресс США принял Закон «О расходах на 1995 г.», предоставивший возможность иммигрантам, находящимся в стране незаконно, с 1 октября 1994 г. по 1 октября 1997 г. обратиться за получением грин-карты. Действие Закона распространялось на незаконных иммигрантов следующих категорий:

1) въехавших на территорию США по визам для кратковременных деловых и туристических поездок (визы категории B), для временной работы (H, L) и не покинувших территорию страны после истечения срока действия виз;

2) подававших петицию на получение грин-карты по основанию родства (воссоединения семей) или по первой категории преференций на основании трудоустройства.

Первая категория, «приоритетные работники» ("priority workers"), включает иностранцев с выдающимися способностями в области науки, искусства, образования, бизнеса или спорта, которые хотят иммигрировать в США с целью продолжить профессиональную деятельность, что может значительно повлиять на дальнейшее развитие США; выдающихся профессоров; руководителей международных корпораций. Данной категории отводится 40 тыс. виз.

В 2000 г. состоялась еще одна процедура легализации иммигрантов. 21 декабря 2000 г. президент США Б. Клинтон подписал Закон «О легальной иммиграции и семейных ценностях», вступивший в силу с момента подписания. Право на легализацию предоставлялось иммигрантам, которые могли подтвердить, что они прибыли в США до вступления в силу упомянутого Закона, и распространялось на нелегальных иммигрантов: а) находящихся на территории США по временным визам, срок действия которых истек; б) въехавших на территорию страны по неиммиграционным визам C (транзитные пассажиры) и D (члены экипажа воздушного или морского судна); в) въехавших без визы через страну, с которой у США действует безвизовый режим[1].

Кроме того, информационное воздействие с организациями и лицами осуществляется: негосударственной организацией в Вашингтоне – Center for Immigration Studies (CIS); «мозговым центром» по вопросам экономических, социальных, демографических и экологических последствий иммиграции в США; одним из ведущих институтов США (Нью-Йорк) – Center for Migration Studies (CMS) по изучении миграции.

Таким образом, МС США, по существу, представляет собой совокупность административных, правовых, информационных и обеспечивающих организаций, учреждений, органов и средств, функционирующих как внутри государства, так и на международном уровне с целью регулирования миграционной политики и решения проблем миграции населения. Основными тенденциями развития МС США являются: обеспечение национальной безопасности страны от угрозы терроризма; упорядочение противодействия незаконной миграции; ужесточение санкций против американских работодателей, использующих труд незаконных иммигрантов; расширение сфер деятельности федеральных органов для системного подхода к решению миграционных проблем; совершенствование систем и средств информационного обеспечения деятельности миграционных структур; ориентированность законодательства страны на обеспечение эффективности функционирования МС; интеграция МС США в международную МС.

[1] Овсянников П. Ю. Иммиграционная амнистия в США: уроки для России // Рос. юридический журнал. 2011. № 6.

Состояние и основные тенденции развития миграционной системы ФРГ[1]

В XIX–XX вв. Германия была классической страной эмиграции. Так, с 1815 по 1890 гг. только в США прибыли около 5 млн немецких эмигрантов, включая 200 тыс. евреев. Причем в 1881 г. всего эмигрировали 220 тыс. человек, что соответствует пиковым значениям иммиграции советских немцев в 1993–1995 гг.[2]

В 2004 году состояние МС ФРГ характеризовалось:[3] эффективно проводимой миграционной политикой, направленной на тщательную проработанность нормативной и правовой основы; большой гибкостью, своевременным реагированием на изменения миграционной обстановки; дифференциацией мигрантов по категориям; сочетание внутренних мер по приему и обустройству иммигрантов с финансовой помощью другим странам для ограничения притока в страну лиц в поисках убежища, переселенцев, стимулирования возвращения на родину беженцев и др.

Мигранты обеспечивали не только положительный механический и общий прирост населения ФРГ, но и сглаживают отрицательный с 1972 г. его естественный прирост. Кроме того, согласно «Правилам зеленой карты» в экономику страны осуществляется интеграция 20 тыс. специалистов по информационным системам; реализуется программа по воссоединению семей для иностранных граждан и др.

Международной формой правового регулирования миграции является двусторонние межправительственные договоры, дающие возможность иностранцам на долгосрочное и ограниченное пребывание в ФРГ для работы и учебы. В ходе межправительственных консультаций, личного общения с представителями миграционных структур ФРГ по вопросам разрешения на пребывание в стране установлено[4], что: разрешение на проживание имеют иностранцы, временно находящиеся в ФРГ для получения образования, туристы, спортсмены и др.; трудоустройство в стране иностранцев возможно только с разрешения Министерства труда при получении заявки (контракта) от фирмы-нанимателя; не допускается любая форма дискриминации работающих иностранцев, за исключением некоторого неравенства, связанного с определением соответствия специальности и квалификации иностранцев немецким стандартам.

Исключения составляют следующие условия: разрешение на пребывание в ФРГ не требуется для граждан стран ЕС; граждане стран Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ: Австралия, Андорра, США, Израиль, Канада, Кипр, Мальта, Монако, Новая Зеландия, Сан-Марино, Япония) могут получить разрешение на пребывание в стране; не требуется разрешения на пребывание для иностранных граждан, регулярно приезжающих в ФРГ по служебным обязанностям от фирмы, филиала или представительства в ФРГ. При этом им разрешается двухмесячная трудовая деятельность на фирме, в филиале, представительстве, а вместо разрешения на пребывание выдается въездная виза на три месяца.

Вместе с тем право ФРГ различает разрешение на право пребывания в стране и полномочия на пребывание в стране, выдаваемые иностранным гражданам согласно §8 Закона об иностранцах (с 9 июля 1990 г.). Так, полномочия предоставляются иностран-

---

[1] Тюркин М. Л. Историко-правовой анализ миграционных систем России, США, Франции и ФРГ: монография. М.: ВНИИ МВД России, 2004. С. 49–61.

[2] См.: Каменский А. Новый железный занавес // Коммерсантъ. 1996. 21 мая.

[3] См.: Воробьева О. Д. Указ. соч. С. 92–98; Регент Т. М., Архипов Ю. А. Указ. соч. С. 28–72; Анализ законодательства зарубежных стран по проблемам миграции и опыт правоохранительных органов по предупреждению и пресечению незаконной миграции: научно-исслед. труд. Акад. упр. МВД России. М., 2004. С. 31–41 и др.

[4] См.: Вестфаль В. Р. Миграция и внутренняя безопасность в Конвенции Европейского союза // Миграция и внутренняя безопасность. Аспекты взаимодействия // Сб. материалов IX Межд. семинара по актуал. проблемам миграции, 23–24 июня 2003 г. М., 2003. С. 18–24.

цам, пребывающим в стране не менее 5 лет и участвующим в ее экономической жизни. Они – бессрочны, территориально не ограничены и через 8 лет по ходатайству иностранца могут гарантировать получения им разрешения на постоянное жительство при соблюдении определенных условий (наличие особого разрешения на получение работы, гарантия прожиточного минимума, жилья, свидетельство о состоянии здоровья; знание немецкого языка, посещение детьми немецкой школы).

Для проживания в ФРГ иностранец обязан иметь документ, свидетельствующий о его праве на проживание. Вместе с тем установленные немецким законодательством правила получения разрешения на пребывание существенно различаются для граждан ЕС и иностранцев из третьих стран. Граждане ЕС и члены их семей получают в Германии особый вид разрешения на пребывание, которое носит чисто уведомительный характер, что соответствует международным договоренностям о свободе передвижения в рамках ЕС.

Установлено, что Законом об иностранцах от 1 января 1991 г. изменена процедура получения разрешения на пребывание для иностранцев третьих стран, не входящих в ЕС, которая включает 4 вида такого разрешения – вид на жительство, право на проживание, ограниченное разрешение на пребывание и право на проживание для вынужденных мигрантов (Закон об иностранцах от 9 июля 1990 г. §§ 15, 27, 28, 30).

Проблемы вынужденных мигрантов разделены немецким законодательством на две основные группы, ориентированные на этнических немцев и беженцев. Так, государственная политика в отношении этнических немцев основана на уравнивании их в правах с коренными немецкими гражданами. Также лояльным было миграционное законодательство ФРГ для лиц немецкого происхождения, ищущих убежища до 1993 г., которые согласно закону «О высланных лицах и беженцах» (1953 г.) рассматривались в качестве репрессированных жертв коммунизма без всяких доказательств. Однако, несмотря на положительные результаты миграционной деятельности затормозить рост иммиграции из стран постсоветского пространства пока не удалось.

При решении проблем предоставления политического убежища и статуса беженца заявитель – иностранный гражданин должен доказать, что он является жертвой преследования для защиты от депортации в страну преследования (Конституция ФРГ. Раздел 16 а (1)). Кроме того, видами разрешения на проживание, выдаваемыми в соответствии с политикой по беженцам и предоставлению политического убежища, являются «статус беженца гражданской войны» и «временный отказ от депортации», применяемые к группе лиц, которые могут быть подвергнуты пыткам, смертной казни или какому-либо другому нарушению прав, определенных Европейской Конвенцией по правам человека. При этом предоставление убежища сопровождалось оказанием беженцам существенной финансовой помощи, выделением жилья на срок до двух лет, установлением пособий, социальных льгот, в том числе на приобретение продуктов питания, а также нарастающим недовольством коренного населения к проводимой миграционной политике.

Это потребовало внесения соответствующих изменений в миграционное законодательство страны по вопросам предоставления убежища, существенного сокращения финансовой помощи и льгот. Поэтому с 1993 г. право на политическое убежище не распространяется на граждан стран ЕС и государств, ратифицировавших Женевскую конвенцию о статусе беженцев и Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, и на лица, пересекших территорию любой из этих стран по пути в ФРГ.

Структуру современной МС ФРГ составляют федеральные органы, регулирующие въезд, пребывание и занятость иностранных граждан в ФРГ – Федеральное министерство внутренних дел, Федеральное министерство иностранных дел, Федеральное

министерство труда и социальных дел, Федеральное ведомство по труду, Управление по делам иностранцев, посольства и консульства ФРГ за границей, учреждения по делам иностранцев на федеральном и местном уровнях[1].

В процессе изучения основных полномочий федеральных органов власти выявлено, что прерогативой деятельности федерального министерства внутренних дел в правительстве ФРГ является разработка миграционного законодательства и осуществление иммиграционной политики. Кроме того, министерство руководит деятельностью Федеральной пограничной службы (осуществляет паспортный контроль и регулирует вопросы пересечения государственной границы) и Федерального агентства по делам беженцев.

Федеральное министерство иностранных дел регулирует визовую политику и выдачу виз посольствами и консульствами за рубежом.

Федеральное министерство труда и социальных дел регулирует вопросы интеграции и реинтеграции (министерство уполномочено делать исключения из общего правила для отдельных лиц и категорий работников) иностранных работников в ФРГ.

Федеральное ведомство по труду (г. Нюрнберг) контролирует выполнение Закона о содействии занятости, регулирует допуск на рынок труда иностранцев, выдает разрешения на работу и предъявляет санкции к работодателям за незаконное использование работников-иностранцев, а также через Центральное бюро по труду (г. Франкфурт-на-Майне) и региональные службы занятости реализует государственные программы в области трудовой миграции.

Прерогативой деятельности Управления по делам иностранцев (УДИ) является обеспечение тесного взаимодействия с неправительственными правозащитными и религиозными организациями, что закреплено законодательно. Вместе с тем, УДИ может по гуманитарным соображениям предоставлять гуманитарный статус некоторым категориям лиц, которым отказано в предоставлении убежища.

К наиболее актуальным проблемам современной МС ФРГ относится разработка эффективных мер для противодействия незаконной трудовой иммиграции иностранных граждан.

На внешнем контуре функционирования МС значительные усилия направляются на улучшение технического оснащения системы пограничного контроля и увеличение персонала федеральной пограничной службы. Реализуемые Федеральной пограничной полицией меры противостояния незаконным пересечениям границы направлены на: количественное увеличение и качественное усиление органов охраны восточной границы за счет применения современных средств разведки и слежения; совершенствование иммиграционного законодательства в области занятости иностранцев; создание особой 30-километровой приграничной зоны для задержания нелегальных иммигрантов; расширение прав пограничной службы при проверке документов лиц и за пределами 30-километровой зоны[2].

На международном уровне МС ФРГ в рамках многостороннего сотрудничества активно взаимодействует со странами происхождения, транзита и назначения незаконной миграции, участвует в разработке международных программ по предупреждению и сокращению потоков незаконной миграции и занятости, включая согласование правил и процедур приема беженцев, визовую политику, установление общих правил допуска на рынок труда иностранцев из третьих стран, разносторонний обмен информацией с

---

[1] См.: Регент Т. М., Архипов Ю. А. Указ. соч. С. 125–129; Анализ законодательства зарубежных стран по проблемам миграции и опыт правоохранительных органов по предупреждению и пресечению незаконной миграции: научно-исслед. труд. Акад. упр. МВД России. М., 2004. С. 38–39.

[2] Закон о государственной границе 1994 г. с внесенными поправками от 1 сентября 1998 г.

компетентными органами стран, через которые идут основные потоки незаконных мигрантов.

Принятие закона о переписи населения способствовало утверждению новой редакции Федерального закона об охране Конституции, принятию Закона о службе внутренней безопасности, а также Закона федеральной службе информации. Наличие такой законодательной базы позволило создать равновесие между защитой данных и их сбором[1].

Существующая в ФРГ дифференцированная МС предполагает определенные каналы въезда в страну для разных категорий иммигрантов, а нелегальным мигрантам дает возможность попасть в страну через МС и предусмотренные ею легальные каналы. Так, представляется практически осуществимой попытка иностранца получения германского убежища при воссоединении со своей семьей, нелегальном устройстве на работу, а также легальный въезд в страну в качестве туриста для нелегального устройства на работу. Следовательно, для МС ФРГ характерна ее высокая контекстуальная дифференцированность: нелегальные мигранты также отличаются друг от друга, как и разные элементы МС и возможности, с которыми они связаны[2].

Таким образом, МС ФРГ, по существу, представляет собой совокупность административных, правовых, информационных и обеспечивающих организаций, учреждений, органов и средств, функционирующих как внутри государства, так и на международном уровнях для регулирования современной миграционной политики.

Основными тенденциями развития МС ФРГ являются: создание адаптивных миграционных структур; жестко регулируемое противодействие незаконной миграции; ужесточение санкций против контрабандистов и работодателей, участвующих в миграционном трафике иностранцев и использующих труд незаконных мигрантов; централизация миграционной сферы деятельности государства под эгидой федерального министерства внутренних дел; совершенствование системы предупреждения незаконной миграции в страну; обеспечение эффективности функционирования МС; интеграция МС ФРГ в международную МС.

Состояние и основные тенденции развития миграционной системы Франции[3]

Основными факторами, оказывающими наибольшее влияние на эффективность функционирования современной МС Франции, являются[4]: историческая преемственность развития колониальной системы, магнетизм французской культуры и языка, наличие заморских владений и бывших колоний, особые государственные отношения с Арменией и Польшей, деятельность международного движения франкофонии, превалирование международного права над внутренним правом и др.

Согласно ряду официальных документов по концепции интеграции, интеграция рассматривается в качестве специфического процесса, способствующего активному

---

[1] См.: Мерфорт И. М. Потенциальные угрозы, связанные с миграцией, организованная преступность, экстремизм // Миграция и внутренняя безопасность. Аспекты взаимодействия // Сб. материалов IX Межд. семинара по актуал. проблемам миграции, 23–24 июня 2003 г. М., 2003. С. 101–102.

[2] См.: Олигер Р. Нелегальная миграция в Германию: новый вызов 90-х годов // Миграция и внутренняя безопасность. Аспекты взаимодействия // Сб. материалов IX Межд. семинара по актуал. проблемам миграции, 23–24 июня 2003 г. М., 2003. С. 260–261.

[3] Тюркин М. Л. Историко-правовой анализ миграционных систем России, США, Франции и ФРГ: монография. М.: ВНИИ МВД России, 2004. С. 61–70.

[4] См.: Вестфаль В. Р. Миграция и внутренняя безопасность в Конвенции Европейского союза // Миграция и внутренняя безопасность. Аспекты взаимодействия // Сб. материалов IX Межд. семинара по актуал. проблемам миграции, 23–24 июня 2003 г. М., 2003. С. 20–21.

участию населения в общественной жизни, несмотря на наличие различных этнических, социокультурных и морально-психологических особенностей.

Иммиграция во Францию разрешается при наличии действующей визы, документов, объясняющих пребывание, условия пребывания или как будет обеспечиваться проживание, а также действующего разрешения на работу. В принципе, начиная с 1974 г. французские власти прекратили активное привлечение иммигрантов-рабочих.

Миграция в настоящее время возможна только по программе воссоединения семей при наличии карты на жительство или временного вида на жительство сроком на один год, если претендент прожил во Франции 2 года.

Политическое убежище во Франции может иметь любое лицо, преследуемое за свою деятельность в борьбе за свободу[1]. Министерство внутренних дел предоставляет территориальное политическое убежище иностранному гражданину, сумевшему доказать, что его жизнь или свобода находятся в опасности или что он опасается быть подвергнутым обращению, противоречащему ст. 3 Конвенции о защите прав человека или основных свобод.

Правовой основой деятельности МС Франции являются следующие основные документы: Конституция Франции, Женевская Конвенция 1951 г. и протокол к ней, Ордонанс от 2 ноября 1945 г. «По условиям въезда и жительства иностранных граждан во Франции» с поправками, внесенными законами от 1981, 1984, 1986, 1989, 1992,1993, 1994 гг. и 11 мая 1998 г., Декрет от 27 мая 1982 г. «По условиям въезда во Францию»; Шенгенское соглашение и Дублинская конвенция.

По общим правилам предоставления убежища иностранцам и лицам без гражданства регулируется «Декретом об условиях въезда и пребывания иностранных граждан во Франции» от 2 ноября 1945 г. с неоднократно вносимыми поправками и дополнениями. Процедура предоставления убежища иностранцам и лицам без гражданства, как правило, осуществляется по следующей схеме: на государственной границе лица, ходатайствующие о предоставлении им убежища, встречаются с представителем Французского бюро помощи беженцам и апатридам, который принимает решение, позволяющее иностранцу или лицу без гражданства приступить к дальнейшим процедурам, при этом допущенные в страну лица самостоятельно следуют в центры приема беженцев, а расходы на проезд оплачиваются иммиграционной полицией. В случае отказа иностранцы подлежат депортации. Лицо, признанное беженцем, получает десятилетний вид на жительство. Ежегодно примерная пятая часть из около 20 тыс. человек, обратившихся с просьбой о предоставлении им статуса беженца, получают его[2].

Структуру современной МС Франции составляют различные государственные, коммерческие и общественные организации, ориентированные на прием мигрантов, предоставление им правового статуса, решение социально-бытовых проблем и других вопросов.

Рассмотрим функции основных организаций – Высшего совета по интеграции, Французского бюро помощи беженцам и апатридам (OFPRA), Апелляционной комиссии, Бюро по международной миграции, Специального департамента министерства труда и солидарности, специальной службы помощи эмигрантам, Фонда социальных действий, центров по приему ищущих убежища лиц[3]:

---

[1] См.: Конституция Франции 1958 г.

[2] См.: Тандонне М. Иммиграционная политика Франции и проблема нелегальной миграции // Миграция и внутренняя безопасность. Аспекты взаимодействия // Сб. материалов IX Межд. семинара по актуал. проблемам миграции, 23–24 июня 2003 г. М., 2003. С. 236–337.

[3] Анализ законодательства зарубежных стран по проблемам миграции и опыт правоохранительных органов по предупреждению и пресечению незаконной миграции: научно-исслед. труд. Акад. упр. МВД России. М., 2004. С. 68.

Высший совет по интеграции (9 чел.) подчиняется правительству страны и готовит рекомендации по разработке и реализации политики интеграции;

OFPRA – подчиняется МИД и правомочно рассматривать ходатайства лиц, ищущих убежище и предоставления статуса;

Апелляционная комиссия возглавляется членом Государственного совета и рассматривает заявления лиц, несогласных с отказом OFPRA в предоставлении им статуса беженца. Структурно состоит из секций, каждая включает профессионального судью, представителя Совета OFPRA и представителя УВКБ ООН во Франции.

Бюро по международной миграции осуществляет выдачу разрешений иностранцам, желающим работать во Франции, обеспечивающий обязательное медицинское обслуживание иммигрантов, осуществляющий контроль законности использования рабочих-иммигрантов, условий проживания их семей и распоряжающийся бюджетными средствами, отчисляемыми работодателями за использование иностранных рабочих, продление разрешений на работу, вызов их семей. Все иностранцы, проживающие во Франции, должны получить от этого Бюро медицинскую справку о состоянии их здоровья;

Специальный департамент министерства труда и солидарности занимается практическими вопросами интеграции иностранцев и лиц без гражданства; разрабатывает политику интеграции и организационно состоит из трех подразделений: первое выдает иностранцам разрешения на работу, второе – осуществляет прием (воссоединение) семей иммигрантов и взаимодействует с общинами, третье – ведает вопросами натурализации (г. Нант);

Специальная служба помощи эмигрантам оказывает финансовую помощь всем лицам, ищущим убежища, вплоть до момента регистрации их ходатайств;

Фонд социальных действий возглавляется директором, назначаемым правительством страны, предоставляет пособия, осуществляет финансовое обеспечение программ обучения иммигрантов и подотчетен министерству труда и солидарности и министерству финансов;

54 центра по приему ищущих убежища лиц на 3300 человек и 35 центров временного размещения лиц, получивших статус на 1240 человек, распределены по территории страны в сельской местности и пригородах для приема до 60 человек каждый. Координацию деятельности этих центров в виде государственной системы приема лиц, ищущих убежище, осуществляет организация France terre d asile, которой передано управление центрами и их финансирование.

Франция признает двойное гражданство: любой француз может жить и работать в другой стране неограниченное время, сохраняя гражданство Франции, если регулярно поддерживает связь со своим консульством. Ежегодно окало 50 тыс. иностранцев и лиц без гражданства получают французское гражданство, поэтому более 3,5 млн граждан (6 % от населения страны) – натурализованные иностранцы.

С лета 1998 г. введен новый порядок выдачи виз[1]: за основу принят избирательный критерий рассмотрения вопросов об их выдаче по частным приглашениям. Однако фактически преимущественным правом при прочих равных условиях на получение виз пользуются чиновники, деловые люди, студенты, деятели науки и культуры, а также лица, имеющие во Франции родственников. Кроме визы для въезда в страну предъявляются документы и свидетельства о цели и условиях пребывания, средствах существования, гарантиях репатриации.

---

[1] Анализ законодательства зарубежных стран по проблемам миграции и опыт правоохранительных органов по предупреждению и пресечению незаконной миграции: научно-исслед. труд. Акад. упр. МВД России. М., 2004. С. 69.

На постоянную работу во Францию допускается ежегодно 13-16 тыс. иностранцев, в основном из стран ЕС с преобладанием ученых, технических специалистов, высококвалифицированных администраторов и персонала.

Обеспечение функционирования МС Франции осуществляется развитой системой приема, обустройства и интеграции беженцев, официально получивших этот статус[1]. Вместе с тем ужесточение иммиграционного законодательства с 1991 года из-за увеличивающегося потока вынужденных мигрантов привело к тому, что лица, желающие получить статус беженца, могут рассчитывать на помощь Франции лишь в течение трех месяцев. Отсюда резкое снижение количества иммигрантов, уменьшение квот, более жесткие требования к претендентам, упрощение процедуры депортации и др.

С целью противодействия нелегальной миграции введена выездная виза, без отметки в которой невозможно покинуть страну, а также меры административного взыскания к нарушителям закона. Тем самым правительство сосредоточило основные усилия на обустройстве и интеграции лиц, получивших статус беженца. К мерам исключительного характера следует отнести периодически проводимые широкомасштабные амнистии: первая амнистия была проведена в 1982 г. после победы Ф. Миттерана на президентских выборах, вторая – в 1997 г. после победы коалиции социалистов, коммунистов и «зеленых», когда из 140 тыс. поданных заявлений было удовлетворено 80 тыс.[2]

Кроме того, межведомственное взаимодействие государственных структур (МВД, МИД, министерства социальных дел и интеграции, Национального совета по интеграции иммигрантов, Французского бюро защиты беженцев и апатридов, Центральной службы по борьбе с незаконной иммиграцией и наймом на работу иностранцев без соответствующего разрешения, др.) и общественных организаций упорядочило контроль над пребыванием в стране вынужденных мигрантов.

Среди основных тенденций, характеризующих современную международную миграцию населения, В. А. Ионцев выделяет следующие: глобализация миграционных потоков, их качественные изменения; определяющее развитие международной миграции рабочей силы; увеличение демографической значимости международной миграции населения[3].

Основные идеи французской иммиграционной политики таковы: следует одновременно прилагать максимальные усилия по интеграции легально проживающих граждан третьих стран с местным населением, включая возможность получения ими гражданства, при уважении права на политическое убежище; необходимо общеевропейское содействие развитию стран происхождения для стабилизации их населения; каждая страна должна оставаться свободной в определении своих возможностей по интеграции и количеству принимаемых иностранцев; следует соблюдать и уважать принятые общеевропейские правовые и нормативные акты.

Таким образом, МС Франции, по существу, представляет собой совокупность административных, правовых, информационных и обеспечивающих государственных, общественных и коммерческих организаций, учреждений, органов и средств, функционирующих на межведомственном (внутригосударственном) и международном уровне для регулирования современной миграционной политики.

Основными тенденциями развития МС Франции являются: ужесточение иммиграционной деятельности для противодействия незаконной миграции; приоритетное отношение к мигрантам из стран ЕС; сокращение сроков пребывания иностранцев в стране; сочетание централизованного и децентрализованного регулирования миграци-

---

[1] См.: Там же. С. 70.

[2] См.: Тандонне М. Указ. раб. С. 239–240.

[3] См.: Ионцев В. А. Миграция населения. Международная миграция. Вып. 3. М., 2001. С. 19.

онной деятельности государства; всестороннее обеспечение эффективности функционирования МС в отношении получивших статус мигрантов; интеграция МС Франции в международную, в основном в европейскую, МС.

Заслуживает внимания применение рядом европейских стран единой автоматизированной системы «Шенгенская информационная система», в которой страны – участницы обязаны регистрировать нежелательных для пребывания в шенгенской зоне иностранцев. Причем в систему можно войти из любого пункта пограничного контроля, так что национальные пограничные службы могут отказать во въезде практически любому иностранцу, чье имя высвечивается на специальном табло[1].

В каждой отдельно взятой стране на общую социально-экономическую и миграционную ситуацию оказывают колоссальное влияние межгосударственные миграционные процессы.

Для регулирования этих процессов необходимо проведение межгосударственной миграционной политики. Она представляет собой более жесткую, по сравнению с внутренней, и более регламентированную миграционную политику, которая включает систему специальных мер, законодательных актов и международных соглашений (двусторонних и многосторонних) по регулированию межгосударственных миграционных потоков, преследующих как экономические, так и демографические цели[2].

Рассматривая миграционную политику отдельных стран в отношении различных категорий мигрантов, следует иметь в виду, что до сих пор не удалось унифицировать понятие «иммигрант», в его определении существуют национальные различия. Так, в Германии иммигрантами считаются «лица, пересекающие границу с намерением устроиться в стране», в Японии – «иностранцы, приезжающие из-за границы», в США – «иностранцы, допущенные на законных основаниях с целью постоянного проживания в стране». Существуют также разночтения и в определениях «трудящийся-мигрант» (лицо, мигрирующее с намерением получить работу), беженец и др. В США практически понятие «иммигрант» подменяется понятием «беженец».

Методологические подходы к разработке национальной миграционной политики остаются в силе при рассмотрении ее мирового уровня. Главный из этих подходов состоит в том, что миграционная политика должна базироваться на тщательном анализе изменений социально-экономической ситуации, так как она всегда должна рассматриваться как функция изменяющихся политических, экономических и социальных условий. Реализация такого подхода серьезно осложняется недостатком данных по миграции и неполным учетом комплекса взаимосвязей между миграцией и устойчивым развитием.

---

[1] См.: Тандонне М. Указ. раб. С. 240–241.

[2] Миграция населения. Вып. 6: Миграционная политика. Приложение к журналу «Миграция в России» / под ред. О. Д. Воробьевой. М., 2001. С. 81.

Тема 16. Юридическая ответственность иностранных граждан

Общеправовые основы юридической ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства. Уголовная ответственность за правонарушения в миграционной сфере

В соответствии с Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранные граждане и лица без гражданства за совершение ими противоправных действий подлежат ответственности на общих основаниях с гражданами России. Главой 6 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» определены общие начала административной, уголовной и материальной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушение Российского законодательства.

«Иностранный гражданин, виновный в нарушении законодательства Российской Федерации, привлекается к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации. При этом иностранный гражданин, незаконно находящийся в Российской Федерации, либо подлежащий передаче в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, либо принимаемый в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, подлежит учету, фотографированию и обязательной государственной дактилоскопической регистрации с последующим помещением полученных сведений в центральный банк данных, создаваемый в соответствии со статьей 26 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ» (ст. 33 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ).

Реадмиссия – это согласие государства на прием на свою территорию своих граждан (или иностранцев, ранее проживавших в этом государстве), подлежащих депортации из другого государства).

Также статьей 35 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ предусмотрена ответственность в соответствии с законодательством РФ российских юридических лиц, должностных лиц, граждан Российской Федерации за правонарушения в сфере миграции.

Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109 «О миграционном учёте иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», в соответствии с принципами национального режима иностранных граждан в Российской Федерации не разграничивает ответственность субъектов по признаку гражданства РФ: «Лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации о миграционном учёте, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Однако конкретные составы правонарушений и меры ответственности за них Федеральные законы «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и «О миграционном учёте иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» не устанавливают. Конкретные составы правонарушений в сфере миграционного режима, а также меры наказания за указанные правонарушения содержатся в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях[1], либо в Уголовном кодексе Российской Федерации[2]. В зависимости от степени общественной опасности вышеуказанных правонарушений, лица их совершившие, могут быть привлечены к административной, уголовной, либо материальной ответственности.

---

[1] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ: в ред. от 7 февраля 2017 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 1. Далее – КоАП РФ.

[2] Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ: в ред. от 7 февраля 2017 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25, ст. 2954. Далее – УК РФ.

Таким образом, юридическую ответственность за нарушения в сфере миграции по отечественному законодательству следует классифицировать по субъектам.

Во-первых, это ответственность самих мигрантов.

Во-вторых, это ответственность предпринимателей и работодателей, допускающих правонарушения в сфере миграции.

И, ***в-третьих***, это ответственность тех, кто культивирует нелегальную миграцию. Последняя ответственность должна быть самой суровой и беспощадной.

Начнем с самих незаконных иммигрантов. За последние 10-15 лет число мигрантов, совершивших преступления на территории РФ, возросло на 40 %. В большинстве регионов России отмечен рост преступлений, которые требовали контактов за рубежом и межгосударственного сотрудничества. Это наркобизнес, незаконный оборот оружия, легализация теневых доходов, акты терроризма и т. д.

В целом преступления, совершаемые иностранными гражданами, составляют небольшую долю от общего числа преступлений: согласно официальным статистическим данным – примерно 1 %. Однако опасность таких преступлений заключается в том, что они имеют стойкую тенденцию к росту; кроме того, преступления и административные правонарушения, совершаемые иностранными гражданами и лицами без гражданства, приобретают все более радикальные формы.

Контролировать и наказывать за данные нарушения призван уголовный закон. Например, ст. 322 Уголовного кодекса РФ, предусматривает наказание за незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации.

Часть 1 данной статьи устанавливает ответственность за пересечение Государственной границы Российской Федерации без действительных документов на право въезда в Российскую Федерацию или выезда из Российской Федерации либо без надлежащего разрешения, полученного в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Данное деяние наказывается штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо принудительными работами на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок.

Часть 2 устанавливает ответственность за пересечение Государственной границы Российской Федерации при въезде в Российскую Федерацию иностранным гражданином или лицом без гражданства, въезд которым в Российскую Федерацию заведомо для виновного не разрешен по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации.

Наказывается данное деяние штрафом в размере до трехсот тысяч рублей, либо принудительными работами на срок до четырех лет, либо лишением свободы на тот же срок.

Часть 3 устанавливает ответственность в виде лишения свободы на срок до шести лет за деяния, предусмотренные частями первой или второй ст. 322 Уголовного кодекса РФ, совершенные группой лиц по предварительному сговору или организованной группой либо с применением насилия или с угрозой его применения.

Действие ст. 322 Уголовного кодекса РФ 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.

С февраля 2005 года введена уголовная ответственность за организацию незаконной миграции, для чего УК РФ дополнен статьей 322.1, карающей за организацию незаконного въезда в РФ иностранных граждан или лиц без гражданства, их незаконно-

го пребывания в стране или незаконного транзитного проезда через российскую территорию.

Часть 1 статьи предусматривает ответственность за организацию незаконного въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан или лиц без гражданства, их незаконного пребывания в Российской Федерации или незаконного транзитного проезда через территорию Российской Федерации.

Данное деяние наказывается лишением свободы на срок до пяти лет с ограничением свободы на срок до двух лет или без такового.

Те же деяния, совершенные:

а) группой лиц по предварительному сговору или организованной группой;

б) в целях совершения преступления на территории Российской Федерации,

наказываются лишением свободы на срок до семи лет со штрафом в размере до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех лет либо без такового и с ограничением свободы на срок до двух лет либо без такового.

Более того, Федеральным законом от 21 декабря 2013 г. № 376-ФЗ[1] УК РФ был дополнен ещё двумя статьями, устанавливающими уголовную ответственность иностранных граждан или лиц без гражданства и российских должностных лиц.

Так, ст. 322.2 установила ответственность в виде штрафа в размере от ста тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех лет, либо принудительными работами на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо лишением свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового за фиктивную регистрацию иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации.

При этом законодатель предусмотрел освобождение от уголовной ответственности лица, совершившего данное преступление, если оно способствовало раскрытию этого преступления и если в его действиях не содержится иного состава преступления.

Ст. 322.3 предусмотрено уголовное наказание в виде штрафа в размере от ста тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех лет, либо принудительными работами на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо лишением свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового за фиктивную постановку на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в жилом помещении в Российской Федерации, т. е. постановку на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания (проживания) в жилых помещениях на основании представления заведомо недостоверных (ложных) сведений или документов либо постановку на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в жилых помещениях без намерения пребывать (проживать) в этих помещениях или без намерения принимающей стороны предоставить им эти помещения для пребывания (проживания).

---

[1] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 21 декабря 2013 г. № 376-ФЗ: в ред. от 31 декабря 2014 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 51, ст. 6696.

Лицо, совершившее преступление, предусмотренное ст. 322.3 УК РФ, освобождается от уголовной ответственности, если оно способствовало раскрытию этого преступления и если в его действиях не содержится иного состава преступления.

Таким образом, на сегодняшний день процессы миграции регулируются, в том числе и мерами уголовной ответственности, применяемыми как в отношении мигрантов, допускающих нарушения, так и в отношении российской граждан, им способствующих.

Административные правонарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации

В соответствии с ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ лица, виновные в нарушении административного законодательства Российской Федерации в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях, которое состоит из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях впервые установил конституционный принцип равенства перед законом в качестве одного из основополагающих принципов административной ответственности. «Лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом. Физические лица подлежат административной ответственности независимо от … расы, национальности, языка…, а также других обстоятельств» (ст. 1.4 КоАП РФ), к которым относится и наличие гражданства (подданства). Юридические лица подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчинённости, а также других обстоятельств.

Часть 1 ст. 2.6 КоАП РФ «Административная ответственность иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц» в дополнение к ст. 1.4 КоАП РФ конкретизирует принцип равенства. В соответствии с положением данной статьи иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие на территории Российской Федерации административные правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях. Исключение составляет вопрос об административной ответственности иностранных граждан, пользующихся иммунитетом от административной юрисдикции Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и международными договорами Российской Федерации, совершивших на территории Российской Федерации административное правонарушение, который в соответствии с ч. 3 ст. 2.6 КоАП, разрешается в соответствии с международными нормами права.

Статьи, предусматривающие административную ответственность за нарушения в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России, в основном содержатся в гл. 18 КоАП РФ «Административные правонарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации» (к данной группе правонарушений относится норма, закрепленная в ст. 19.27 гл. 19 КоАП РФ «Предоставление ложных сведений при осуществлении миграционного учета»).

Режим пребывания иностранных граждан в России состоит из целого ряда своеобразных взаимосвязанных институтов, среди которых необходимо выделить следующие:

– въезда-выезда иностранных граждан и лиц без гражданства в Российскую Федерацию и за ее пределы;

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

– транзитного проезда через территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства;

– обеспечения принимающей стороной соблюдения правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации;

– привлечения иностранной рабочей силы в России;

– соблюдения иммиграционных правил;

– проживания в России беженцев и вынужденных переселенцев;

– ограничений на осуществление отдельных видов деятельности иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций.

Частью 2 ст. 18.1 КоАП РФ установлена административная ответственность иностранных граждан или лиц без гражданства за нарушение правил пересечения Государственной границы Российской Федерации либо нарушение порядка следования таких лиц от Государственной границы Российской Федерации до пунктов пропуска через Государственную границу Российской Федерации и в обратном направлении, за исключением случаев, предусмотренных ст. 18.5 КоАП РФ. Санкция за данное правонарушение – наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового.

Ч. 1.1 ст. 18.2 КоАП РФ установлена ответственность иностранного гражданина или лица без гражданства за нарушение правил въезда (прохода) в пограничную зону, временного пребывания, передвижения лиц и (или) транспортных средств в пограничной зоне в виде предупреждения или наложения административного штрафа в размере от пятисот до одной тысячи рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового.

В соответствии с ч. 2 ст. 18.4 КоАП РФ иностранные гражданине или лица без гражданства привлекаются к административной ответственности в виде предупреждения или наложения административного штрафа в размере от трехсот до одной тысячи рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового за нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации.

Ч. 1 ст. 18.8 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, выразившееся в нарушении установленных правил въезда в Российскую Федерацию, в нарушении правил миграционного учета, передвижения или порядка выбора места пребывания или жительства, транзитного проезда через территорию Российской Федерации, в неисполнении обязанностей по уведомлению о подтверждении своего проживания в Российской Федерации в случаях, установленных Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». За названное правонарушение установлено наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового.

В соответствии с ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП РФ нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, выразившееся в отсутствии документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в Российской Федерации, или в случае утраты таких документов в непо-

даче заявления об их утрате в соответствующий орган либо в уклонении от выезда из Российской Федерации по истечении определенного срока пребывания, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния, наказывается административным штрафом в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации.

Кроме того, ч. 2 ст. 18.8 КоАП РФ предусматривает ответственность за нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, выразившееся в несоответствии заявленной цели въезда в Российскую Федерацию фактически осуществляемой в период пребывания (проживания) в Российской Федерации деятельности или роду занятий, в виде наложения административного штрафа в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового.

Ч. 3 ст. 18.8 КоАП РФ предусмотрено наложение административного штрафа в размере от пяти тысяч до семи тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового за нарушения, предусмотренные чч. 1 и 2 ст. 18.8 КоАП РФ, совершенные в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге либо в Московской или Ленинградской области.

А за нарушение, предусмотренное ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП РФ, совершенное в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге либо в Московской или Ленинградской области, в соответствии с ч. 3.1 ст. 18.8 КоАП РФ, предусмотрен административный штраф в размере от пяти тысяч до семи тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации.

Ч. 4 ст. 18.8 КоАП РФ за повторное в течение одного года совершение иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения, предусмотренного чч. 1 и 2 ст. 18.8 КоАП РФ, установлена ответственность в виде наложения административного штрафа в размере от пяти тысяч до семи тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации.

Повторное в течение одного года совершение иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 18.8 КоАП РФ, – влечет наложение административного штрафа в размере от семи тысяч до десяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации (ч. 4 ст. 18.8 КоАП РФ).

При этом законодатель установил, что административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации не применяется к иностранным гражданам и лицам без гражданства, привлекаемым к административной ответственности за административное правонарушение, предусмотренное ч. 4 ст. 18.8 КоАП РФ.

Важной составляющей режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации является обязанность выезда из Российской Федерации по истечении определённого срока пребывания. Временно пребывающие в Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства обязаны выехать из Российской Федерации по истечении определенного им срока пребывания. Признание причины невыезда уважительной зависит от обстоятельств дела. Уважительными причинами невыезда, как правило, признаются обстоятельства, которые сделали выезд с территории Российской Федерации физически невозможным.

Отношения, возникающие при осуществлении учета перемещений иностранных граждан и лиц без гражданства, связанных с их въездом в Российскую Федерацию, транзитным проездом через территорию Российской Федерации, передвижением по

территории Российской Федерации при выборе и изменении места пребывания или жительства в Российской Федерации либо выездом из Российской Федерации регулировались Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан». С принятием 18 июля 2006 г. Федерального закона № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»[1] правила режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ существенно изменились.

Согласно Закону № 109-ФЗ от 18 июля 2006 г., миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации является одной из форм государственного регулирования миграционных процессов. Он направлен на обеспечение и исполнение установленных Конституцией Российской Федерации гарантий соблюдения прав каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства в Российской Федерации.

При этом ст. 20 ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» вменяет в обязанность иностранным гражданам «в случае нахождения в месте пребывания встать на учет по месту пребывания в порядке и на условиях, которые установлены в соответствии с настоящим Федеральным законом или международным договором Российской Федерации».

Сроки постановки на учет по месту пребывания в указанном законе определены для:

- постоянно проживающих в России иностранных граждан – не позднее семи рабочих дней со дня его прибытия в место пребывания,

- для временно проживающих и временно пребывающих иностранных граждан – не позднее семи рабочих дней со дня его прибытия в место пребывания,

- для постоянно проживающего в Российской Федерации иностранного гражданина, когда указанный иностранный гражданин: а) не имеет места жительства; б) 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 организации социального обслуживания; в) осуществляет трудовую деятельность в условиях работы вахтовым методом; г) находится в организации социального обслуживания, предоставляющей социальные услуги лицам без определенного места жительства; д) находится в учреждении, исполняющем административное наказание – в течение одного рабочего дня, следующего за днем его прибытия в место пребывания,

- для временно проживающего или временно пребывающего в Российской Федерации иностранного гражданина, когда указанный иностранный гражданин: а) 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 организации социального обслуживания; б) находится в организации социального обслуживания, предоставляющей социальные услуги лицам без определенного места жительства; в) находится в учреждении, исполняющем административное наказание – в течение одного рабочего дня, следующего за днем его прибытия в место пребывания.

В двух последних случаях принимающая сторона или в случаях, предусмотренных чч. 3, 3.1 и 4 ст. 22 Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграци-

---

[1] О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ: в ред. от 28 ноября 2015 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 30, ст. 3285.

онном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», иностранный гражданин обязаны уведомить орган миграционного учета о прибытии в место пребывания иностранного гражданина, прибывшего в место пребывания в нерабочий день (в том числе в один из дней в течение нескольких нерабочих дней), в течение одних суток, являющихся рабочим днем и следующих непосредственно за нерабочим днем (за несколькими нерабочими днями).

Учреждение, исполняющее уголовное наказание, обязано представить в орган миграционного учета уведомление о прибытии иностранного гражданина не позднее семи рабочих дней со дня его прибытия в место пребывания (ч. 3.2 ст. 20 Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ).

Иностранные граждане-моряки, являющиеся членами экипажей невоенных судов иностранных государств, в случае схода на берег и временного пребывания в течение более двадцати четырех часов на территории порта Российской Федерации, открытого для захода невоенных судов иностранных государств, или портового города Российской Федерации ставятся на учет по месту пребывания органом миграционного учета на основании паспорта моряка (удостоверения личности моряка) при наличии в указанном документе отметки пограничного органа федеральной службы безопасности о въезде указанных иностранных граждан в Российскую Федерацию (ч. 4 ст. 20 Федерального закона № 109-ФЗ).

Высококвалифицированные специалисты и иностранные граждане, являющиеся членами семьи высококвалифицированного специалиста, освобождаются от обязанности выполнения действий, необходимых для их постановки на миграционный учет по месту пребывания на срок, не превышающий 90 дней со дня их въезда на территорию Российской Федерации. При этом указанные иностранные граждане, в установленном порядке зарегистрированные по месту жительства (поставленные на учет по месту пребывания) в Российской Федерации, в случае их передвижения по территории Российской Федерации и при прибытии в новое место пребывания на срок, не превышающий 30 дней, освобождаются от обязанности выполнения действий, необходимых для их постановки на учет по новому месту пребывания. После истечения такого девяностодневного или тридцатидневного срока указанные иностранные граждане обязаны выполнить действия, необходимые для их постановки на учет по новому месту пребывания, в срок, не превышающий семи рабочих дней (ч. 4.1 ст. 20 Федерального закона № 109-ФЗ).

В понятие режима пребывания в России иностранных граждан и лиц без гражданства входит также соблюдение правил транзитного проезда через территорию РФ. Порядок транзитного передвижения через территорию (воздушное пространство, внутренние воды, территориальной море) Российской Федерации определяется международными договорами РФ и федеральными законодательными актами. Транзитный проезд через территорию России иностранных граждан и лиц без гражданства в государство назначения всеми видами пассажирского транспорта разрешается по предъявлении российской визы, визы на въезд в сопредельное с Российской Федерацией по маршруту следования государство либо визы государства назначения и действительных для выезда проездных билетов или подтвержденной гарантии их приобретения в пункте пересадки на территории Российской Федерации. Как правило, транзитный проезд осуществляется без права на остановку. По мотивированной просьбе иностранного гражданина или лица без гражданства при условии документального подтверждения необходимости остановки им может быть выдана виза с правом на остановку на территории Российской Федерации, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 24 марта 2003 г. № 167 «О порядке предоставления гарантий материального, медицинского, и жилищного обеспечения иностранных граждан и лиц без гражданства на период их пребывания в Российской Федерации»[1] приглашающая сторона при обращении в МВД России с ходатайством о выдаче приглашения на въезд в Российскую Федерацию одновременно представляет гарантии материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранного гражданина на период его пребывания в Российской Федерации. Кроме этого, с принятием ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» основные обязанности по осуществлению миграционного учёта иностранных граждан и лиц без гражданства возлагаются на принимающую сторону. Такая новация в содержании режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ направлена на упрощение процедуры миграционного учета для прибывающих в Россию иностранных граждан, которые зачастую не знают русского языка, не ориентируются в пределах Российской Федерации.

Административную ответственность принимающей стороны за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, связанных с нарушением правил пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства предусматривает ст. 18.9 КоАП РФ.

В случае приглашения российскими гражданами или постоянно проживающими в России иностранными гражданами иностранных граждан или лиц без гражданства на них возлагаются определенные обязанности по соблюдению режима их пребывания.

Так, ч. 1 ст. 18.9 КоАП РФ предусматривает ответственность за нарушение приглашающей или принимающей стороной либо должностным лицом юридического лица, обеспечивающего обслуживание иностранного гражданина или лица без гражданства либо выполняющего обязанности, связанные с соблюдением условий пребывания в Российской Федерации или транзитного проезда через территорию Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства, установленного порядка оформления документов на право пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, их проживания, передвижения, изменения места пребывания или жительства в Российской Федерации и выезда за ее пределы, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния (наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от четырехсот тысяч до пятисот тысяч рублей).

В соответствии с ч. 2 ст. 18.9 КоАП РФ, российские граждане или постоянно проживающие в РФ иностранные граждане или лица без гражданства, пригласившие в Российскую Федерацию иностранного гражданина или лицо без гражданства по частным делам и предоставившие им жилое помещение, несут административную ответственность за непринятие мер по обеспечению в установленном порядке их своевременного выезда за пределы Российской Федерации по истечении определенного срока пребывания в Российской Федерации (административный штраф в размере от двух тысяч до четырех тысяч рублей).

Кроме того, в ч. 3 ст. 18.9 КоАП РФ предусматривается ответственность граждан, должностных и юридических лиц за предоставление жилого помещения или транспортного средства либо оказание иных услуг иностранному гражданину или лицу без гражданства, находящимся в Российской Федерации с нарушением установленного порядка или правил транзитного проезда через ее территорию (административный

[1] О порядке представления гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранных граждан и лиц без гражданства на период их пребывания в Российской Федерации: Постановление Правительства Рос. Федерации от 24 марта 2003 г. № 167: в ред. от 23 января 2007 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 13, ст. 1240.

штраф на граждан в размере от двух тысяч до четырех тысяч рублей; на должностных лиц – от двадцати пяти тысяч до тридцати тысяч рублей; на юридических лиц – от двухсот пятидесяти тысяч до трехсот тысяч рублей).

Принимающая сторона в соответствии с ч. 4 ст. 18.9 КоАП РФ несет административную ответственность за неисполнение обязанностей в связи с осуществлением миграционного учета, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния. За данное правонарушения установлена санкция в виде наложения административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до четырех тысяч рублей; на должностных лиц – от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц - от четырехсот тысяч до пятисот тысяч рублей.

Непринятие приглашающей стороной мер по материальному, медицинскому и жилищному обеспечению приглашенного иностранного гражданина или лица без гражданства в период его пребывания в Российской Федерации – влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от четырехсот тысяч до пятисот тысяч рублей (ч. 5 ст. 18.9 КоАП РФ).

Предоставление приглашающей стороной заведомо ложных сведений о цели пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства при оформлении документов для въезда в Российскую Федерацию указанного иностранного гражданина или лица без гражданства – влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от сорока пяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от четырехсот тысяч до пятисот тысяч рублей (ч. 6 ст. 18.9 КоАП РФ).

В случае нарушения приглашающей или принимающей стороной либо должностным лицом юридического лица, обеспечивающего обслуживание иностранного гражданина или лица без гражданства либо выполняющего обязанности, связанные с соблюдением условий пребывания в Российской Федерации или транзитного проезда через территорию Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства, установленного порядка оформления документов на право пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, их проживания, передвижения, изменения места пребывания или жительства в Российской Федерации и выезда за ее пределы в отношении двух и более приглашенных либо принимаемых иностранных граждан и (или) лиц без гражданства административная ответственность, установленная настоящей статьей, наступает в отношении каждого иностранного гражданина или лица без гражданства в отдельности.

Одной из важнейших составляющих режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации является институт ***трудовой миграции***.

Работодатель и заказчик работ (услуг) имеют право привлекать и использовать иностранных работников при наличии разрешения на привлечение и использование иностранных работников, а иностранный гражданин имеет право осуществлять трудовую деятельность в случае, если он достиг возраста восемнадцати лет, при наличии разрешения на работу или патента.

Разрешения выдаются, как правило, на срок до 1 года, но по мотивированной просьбе работодателя действие разрешения после окончания его срока может быть продлено (не более чем на 1 год). Законодательство устанавливает круг лиц, на которые не распространяется обязательный порядок выдачи разрешений и подтверждения на право трудовой деятельности. К ним относятся: постоянно или временно проживающие в Российской Федерации; являющиеся участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотече-

ственников, проживающие за рубежом, и члены их семей, переселяющиеся совместно с ними в Российскую Федерацию; являющиеся сотрудниками дипломатических представительств, работниками консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, сотрудниками международных организаций, а также частными домашними работниками указанных лиц; являющиеся работниками иностранных юридических лиц (производителей или поставщиков), выполняющие монтажные (шефмонтажные) работы, сервисное и гарантийное обслуживание, а также послегарантийный ремонт поставленного в Российскую Федерацию технического оборудования; являющиеся журналистами, аккредитованными в Российской Федерации; обучающиеся в Российской Федерации в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования и выполняющие работы (оказывающие услуги) в течение каникул; обучающиеся в Российской Федерации в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования и работающие в свободное от учебы время в этих образовательных организациях, в хозяйственных обществах или в хозяйственных партнерствах, созданных бюджетными или автономными образовательными организациями высшего образования, в которых они обучаются; приглашенные в Российскую Федерацию в качестве научных или педагогических работников, в случае их приглашения для занятия научно-исследовательской или педагогической деятельностью по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам высшего образования образовательными организациями высшего образования, государственными академиями наук или их региональными отделениями, национальными исследовательскими центрами, государственными научными центрами, иными научными организациями, в которых действуют диссертационные советы, созданные в соответствии с законодательством Российской Федерации, либо иными научными организациями и инновационными организациями согласно критериям и (или) перечню, утвержденным Правительством Российской Федерации, либо в качестве педагогических работников для проведения занятий в иных организациях, осуществляющих образовательную деятельность, за исключением лиц, въезжающих в Российскую Федерацию для занятия педагогической деятельностью в духовных образовательных организациях; приглашенные в Российскую Федерацию с деловой или гуманитарной целью либо в целях осуществления трудовой деятельности и привлекаемые помимо этого для занятия педагогической деятельностью по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам высшего образования в научных организациях и образовательных организациях высшего образования, за исключением духовных образовательных организаций; прибывшие в Российскую Федерацию не более чем на тридцать дней для осуществления гастрольной деятельности (организации и проведения на основании гражданско-правовых договоров на возмездной основе мероприятий, в ходе которых иностранный гражданин, являющийся творческим работником, осуществляет публичное исполнение произведений литературы, искусства или народного творчества); приглашенные в Российскую Федерацию в качестве медицинских, педагогических или научных работников в случае их приглашения для занятия соответствующей деятельностью на территории международного медицинского кластера; являющиеся аккредитованными работниками аккредитованных в установленном порядке на территории Российской Федерации представительств иностранных юридических лиц, на основе принципа взаимности в соответствии с международными договорами Российской Федерации; осуществляющие трудовую деятельность в случае и порядке, предусмотренных ч. 4 ст. 63 и ст. 348.8 Трудового кодекса Российской Федерации; признанные беженцами на территории Российской Федерации, – до утраты ими статуса беженца или лишения их статуса беженца; получившие временное убежище на территории Российской Федерации, – до утраты ими временного убежища или

лишения их временного убежища (ч. 4 ст. 13 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ).

Иностранные граждане, въехавшие в Россию с целью осуществления профессиональной деятельности и принятые на работу с нарушением действующего законодательства, подлежат выдворению за пределы Российской Федерации за счёт средств работодателя.

Ст. 18.10 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации. Как следует из содержания ст. 18.10 КоАП РФ, административным правонарушением признается осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации без разрешения на работу либо патента, если такие разрешение либо патент требуются в соответствии с федеральным законом, либо осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), не указанной в разрешении на работу или патенте, если разрешение на работу или патент содержит сведения о профессии (специальности, должности, виде трудовой деятельности), либо осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого данному иностранному гражданину выданы разрешение на работу, патент или разрешено временное проживание. Мера ответственности, установленная за данное правонарушение – административный штраф в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового.

Ч. 2 ст. 18.10 КоАП РФ установлено, что нарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 18.10 КоАП РФ, совершенное в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге либо в Московской или Ленинградской области, влечет наложение административного штрафа в размере от пяти тысяч до семи тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации.

Ч. 3 ст. 18.10 КоАП РФ установила административную ответственность за повторное в течение одного года совершение иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 18.10 КоАП РФ, в виде административного штрафа в размере от пяти тысяч до семи тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации.

Законодатель установил ответственность за нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства срока обращения за внесением изменений в сведения, содержащиеся в разрешении на работу или патенте, либо необращение иностранного гражданина или лица без гражданства за внесением указанных изменений, если такое обращение требуется в соответствии с федеральным законом, в виде административного штрафа в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей (ч. 4 ст. 18.10 КоАП РФ).

При этом административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации не применяется к иностранным гражданам и лицам без гражданства, привлекаемым к административной ответственности за административное правонарушение, предусмотренное ч. 3 ст. 18.10 КоАП РФ.

Федеральным законом от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ гл. 18 КоАП РФ дополнена новыми составами административных правонарушений в сфере трудовой миграции (ст. 18.15, 18.16, 18.17).

Статья 18.15 КоАП РФ состоит из пяти частей. Часть 1 предусматривает административную ответственность за привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства при отсутствии у этих

иностранного гражданина или лица без гражданства разрешения на работу либо патента, если такие разрешение либо патент требуются в соответствии с федеральным законом, либо привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), не указанной в разрешении на работу или патенте, если разрешение на работу или патент содержит сведения о профессии (специальности, должности, виде трудовой деятельности), либо привлечение иностранного гражданина или лица без гражданства к трудовой деятельности вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого данному иностранному гражданину или лицу без гражданства выданы разрешение на работу, патент или разрешено временное проживание. Данное правонарушение карается наложением административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц – от двадцати пяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от двухсот пятидесяти тысяч до восьмисот тысяч рублей либо административное приостановление деятельности на срок от четырнадцати до девяноста суток.

Ч. 2 ст. 18.15 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства без получения в установленном порядке разрешения на привлечение и использование иностранных работников, если такое разрешение требуется в соответствии с федеральным законом. Мера ответственности за данное правонарушение – административный штраф на граждан в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц – от двадцати пяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от двухсот пятидесяти тысяч до восьмисот тысяч рублей либо административное приостановление деятельности на срок от четырнадцати до девяноста суток.

Административное правонарушение, предусмотренное ч. 3 рассматриваемой статьи КоАП РФ, выражается в неуведомлении или нарушении установленного порядка и (или) формы уведомления территориального органа федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, о заключении или прекращении (расторжении) трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с иностранным гражданином в срок, не превышающий трех рабочих дней с даты заключения, прекращения (расторжения) договора, если такое уведомление требуется с в соответствии с федеральным законом. Санкция за это правонарушение – административный штраф на граждан в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц – от тридцати пяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от четырехсот тысяч до восьмисот тысяч рублей либо административное приостановление деятельности на срок от четырнадцати до девяноста суток.

Ч. 4 ст. 18.15 КоАП РФ установила, что нарушения, предусмотренные чч. 1–3 ст. 18.15 КоАП РФ, совершенные в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге либо в Московской или Ленинградской области, влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от пяти тысяч до семи тысяч рублей; на должностных лиц – от тридцати пяти тысяч до семидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от четырехсот тысяч до одного миллиона рублей либо административное приостановление деятельности на срок от четырнадцати до девяноста суток.

В соответствии с ч. 5 ст. 18.15 КоАП РФ за неуведомление или нарушение установленного порядка и (или) формы уведомления работодателем или заказчиком работ (услуг), привлекающими высококвалифицированных специалистов, федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, или его уполномоченного территориального органа в

соответствии с перечнем, установленным указанным федеральным органом исполнительной власти, об исполнении обязательств по выплате заработной платы (вознаграждения) высококвалифицированным специалистам, если такое уведомление или предоставление таких сведений требуется в соответствии с федеральным законом, установлено наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от тридцати пяти тысяч до семидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от четырехсот тысяч до одного миллиона рублей.

Под привлечением к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства понимается допуск в какой-либо форме к выполнению работ или оказанию услуг либо иное использование труда иностранного гражданина или лица без гражданства. В случае незаконного привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации двух и более иностранных граждан и (или) лиц без гражданства административная ответственность, установленная ст. 18.15 КоАП РФ, наступает за нарушение правил привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства (в том числе иностранных работников) в отношении каждого иностранного гражданина или лица без гражданства в отдельности (Примечания к ст. 18.15 КоАП РФ).

Отдельной нормой КоАП РФ законодателем предусмотрена административная ответственность за нарушение правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах) которая установлена ст. 18.16 КоАП РФ, состоящей из трех частей.

Первая часть указанной статьи предусматривает административную ответственность за нарушение правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах).

Данное нарушение может выразиться в предоставлении лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридическим лицом, его филиалом или представительством, управляющими торговым объектом (в том числе торговым комплексом), либо должностным лицом указанных юридического лица, филиала или представительства, либо иным юридическим лицом или его должностным лицом, либо иным лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, торгового места на территории торгового объекта (в том числе торгового комплекса), производственного, складского, торгового, служебного, подсобного или иного помещения иностранному гражданину или лицу без гражданства, незаконно привлекаемым к трудовой деятельности, осуществляемой на торговом объекте (в том числе в торговом комплексе), либо в выдаче иностранному гражданину или лицу без гражданства, незаконно осуществляющим указанную деятельность, разрешения на ее осуществление или в допуске в иной форме к осуществлению указанной деятельности. Санкция за данное правонарушение – административный штраф на должностных лиц в размере от сорока пяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, – от трехсот пятидесяти тысяч до восьмисот тысяч рублей либо административное приостановление деятельности на срок от четырнадцати до девяноста суток; на юридических лиц – от четырехсот пятидесяти тысяч до восьмисот тысяч рублей либо административное приостановление деятельности на срок от четырнадцати до девяноста суток.

Ч. 2 устанавливает административную ответственность за предоставление лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридическим лицом, его филиалом или представительством, управляющи-

ми торговым объектом (в том числе торговым комплексом), либо должностным лицом указанных юридического лица, филиала или представительства торгового места на территории торгового объекта (в том числе торгового комплекса), производственного, складского, торгового, служебного, подсобного или иного помещения другому юридическому лицу или другому лицу, осуществляющему предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, которые не имеют разрешения на привлечение и использование иностранных работников, но фактически используют труд иностранных работников либо которые привлекают к трудовой деятельности иностранных граждан или лиц без гражданства, не имеющих разрешения на работу или патента, если такое разрешение или такой патент требуются в соответствии с федеральным законом, в виде административного штрафа на должностных лиц в размере от сорока пяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, – от трехсот пятидесяти тысяч до восьмисот тысяч рублей либо административное приостановление деятельности на срок от четырнадцати до девяноста суток; на юридических лиц – от четырехсот пятидесяти тысяч до восьмисот тысяч рублей либо административное приостановление деятельности на срок от четырнадцати до девяноста суток.

Ч. 3 ст. 18.16 КоАП РФ установлена ответственность за нарушения, предусмотренные чч. 1 и 2 ст. 18.16 КоАП РФ, совершенные в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге либо в Московской или Ленинградской области, в виде административного штрафа на должностных лиц в размере от сорока пяти тысяч до семидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от четырехсот пятидесяти тысяч до одного миллиона рублей либо административное приостановление деятельности на срок от четырнадцати до девяноста суток.

В случае нарушения правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах), в отношении двух и более иностранных граждан и (или) лиц без гражданства административная ответственность, предусмотренная чч. 1 и 3 ст. 18.16 КоАП РФ, наступает за нарушение правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах), в отношении каждого иностранного гражданина или лица без гражданства в отдельности (Примечание к ст. 18.16 КоАП РФ).

Огромное значение в государственном регулировании процессов трудовой миграции имеют ограничения иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций на осуществление отдельных видов деятельности.

Постановление Правительства РФ от 8 декабря 2016 г. № 1315[1] устанавливает на 2017 год допустимую долю иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в отдельных видах экономической деятельности на территории Российской Федерации:

✓ выращивание овощей – в размере 50 % общей численности работников, используемых указанными хозяйствующими субъектами (распространяется на хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность на территории Российской Федерации, за исключением территории Краснодарского края, Ставропольского края, Хабаровского края, Астраханской области, Волгоградской области, Воронежской области, Липецкой области, Московской области, Ростовской области и Саратовской области);

[1] Об установлении на 2017 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в отдельных видах экономической деятельности на территории Российской Федерации: Постановление Правительства Рос. Федерации от 8 декабря 2016 г. № 1315 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 51, ст. 7368.

✓ торговля розничная алкогольными напитками, включая пиво, в специализированных магазинах – в размере 15 % общей численности работников, используемых указанными хозяйствующими субъектами;

✓ торговля розничная табачными изделиями в специализированных магазинах – в размере 15 % общей численности работников, используемых указанными хозяйствующими субъектами;

✓ торговля розничная лекарственными средствами в специализированных магазинах (аптеках) – в размере 0 % общей численности работников, используемых указанными хозяйствующими субъектами;

✓ торговля розничная в нестационарных торговых объектах и на рынках – в размере 0 % общей численности работников, используемых указанными хозяйствующими субъектами;

✓ торговля розничная прочая вне магазинов, палаток, рынков – в размере 0 % общей численности работников, используемых указанными хозяйствующими субъектами;

✓ деятельность прочего сухопутного пассажирского транспорта – в размере 30 % общей численности работников, используемых указанными хозяйствующими субъектами;

✓ деятельность автомобильного грузового транспорта – в размере 30 % общей численности работников, используемых указанными хозяйствующими субъектами;

✓ деятельность в области спорта прочая – в размере 25 % общей численности работников, используемых указанными хозяйствующими субъектами.

Административная ответственность за несоблюдение установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности предусмотрена ст. 18.17 КоАП РФ. Указанная статья состоит из трех частей.

Первая часть данной статьи устанавливает административную ответственность работодателя или заказчика работ (услуг) за несоблюдение установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства ограничений на осуществление отдельных видов деятельности, в виде административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до четырех тысяч рублей; на должностных лиц – от сорока пяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц - от восьмисот тысяч до одного миллиона рублей либо административное приостановление деятельности на срок от четырнадцати до девяноста суток.

Вторая часть ст. 18.17 КоАП РФ предусматривает ответственность иностранного гражданина или лица без гражданства за несоблюдение установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства ограничений на осуществление отдельных видов деятельности, в виде административного штрафа в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового.

Третья часть анализируемой статьи устанавливает ответственность иностранных юридических лиц, их филиалов или представительств за несоблюдение установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности. За данное правонарушение установлена мера ответственности в виде административного штрафа в размере от восьмисот тысяч до одного миллиона рублей либо административное приостановление деятельности на срок от четырнадцати до девяноста суток.

Ст. 18.18 введена ответственность за нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства обязательных правил, связанных с исполнением принятого в отношении их решения об административном выдворении за пределы Российской Фе-

дерации или о депортации, либо правил, связанных с реализацией международного договора Российской Федерации о реадмиссии, неосуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства, в отношении которых принято решение о прекращении процедуры реадмиссии, добровольного выезда из Российской Федерации в установленный срок.

Так, ч. 1 ст. 18.18 КоАП РФ устанавливает ответственность за самовольное оставление иностранным гражданином или лицом без гражданства, подлежащими административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии, медицинской организации, специального учреждения, предусмотренного Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», или иного учреждения, в которые данные иностранный гражданин или лицо без гражданства помещены (доставлены) в связи с принятием в отношении их решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации или о депортации либо в связи с реализацией международного договора Российской Федерации о реадмиссии, либо самовольное оставление иностранным гражданином или лицом без гражданства, подлежащими административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии, транспортного средства при их доставке в указанные организацию или учреждения либо ином перемещении, связанном с исполнением решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации или о депортации либо с реализацией международного договора Российской Федерации о реадмиссии. Санкция за данное правонарушение – административный штраф в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей.

За неосуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства, в отношении которых принято решение о прекращении процедуры реадмиссии, добровольного выезда из Российской Федерации в установленный срок в соответствии с ч. 2 ст. 18.18 КоАП РФ установлен административный штраф в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей.

Федеральным законом от 24 ноября 2014 г. № 357-ФЗ[1] в КоАП РФ введена статья 18.20, устанавливающая административную ответственность иностранного гражданина или лица без гражданства за нарушение им срока обращения за выдачей патента, если такой срок установлен в соответствии с федеральным законом. За данное правонарушение установлен административный штраф в размере от десяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей.

К группе административных правонарушений в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ относится правонарушение, предусмотренное ст. 18.11 КоАП РФ (Нарушение иммиграционных правил).

Ч. 1 предусматривает ответственность за уклонение иммигранта от прохождения иммиграционного контроля, предусмотренного законодательством Российской Федерации, медицинского освидетельствования, идентификации личности, проживания в месте временного содержания, в центре временного размещения иммигрантов или в месте, определенном территориальным органом федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, для временного пребывания, а равно нарушение правил проживания в указанных местах либо уклонение от представления сведений или представление недостоверных сведений во время определения статуса иммигранта в Российской Федерации, в

[1] О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 24 ноября 2014 г. № 357-ФЗ: в ред. от 3 июля 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 48, ст. 6638.

виде административного штрафа в размере от двух тысяч до четырех тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового.

Вторая часть устанавливает административную ответственность за непредставление или несвоевременное представление по требованию федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, либо его территориального органа установленных законодательством Российской Федерации документов или информации об иностранных гражданах или лицах без гражданства, в отношении которых осуществляется иммиграционный контроль, предусмотренный законодательством Российской Федерации, в виде административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до четырех тысяч рублей; на должностных лиц – от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от четырехсот тысяч до пятисот тысяч рублей.

Административную ответственность за нарушение беженцем или вынужденным переселенцем правил пребывания (проживания) в России устанавливает ст. 18.12 КоАП РФ.

Порядок регулирования правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации определяется соответственно законами «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах». Порядок предоставления временного убежища на территории Российской Федерации регламентируют постановления Правительства РФ от 22 июля 2014 г. № 690[1] и от 9 апреля 2001 г. № 274[2].

Административные правонарушения указанной категории граждан выражаются в неисполнение беженцем или вынужденным переселенцем при перемене места пребывания или места жительства обязанности сняться с учета в территориальном органе федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, к которому он прикреплен, а равно неисполнение обязанности своевременно встать на учет в территориальном органе федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, по новому месту пребывания или месту жительства либо несообщение беженцем в соответствующий территориальный орган федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, об изменении фамилии, имени, семейного положения, состава семьи, а также о приобретении гражданства Российской Федерации или гражданства (подданства) иного государства. За данное правонарушение установлен административный штраф в размере от двух тысяч до четырех тысяч пятисот рублей.

Федеральным законом от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ[3] в КоАП РФ введена ст. 19.27, часть 1 которого устанавливает ответственность за представление при осу-

---

[1] О предоставлении временного убежища гражданам Украины на территории Российской Федерации в упрощенном порядке: Постановление Правительства Рос. Федерации от 22 июля 2014 г. № 690: в ред. от 29 октября 2014 г.: вместе с Временными правилами 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 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (часть II), ст. 4326.

[2] О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации: Постановление Правительства Рос. Федерации от 9 апреля 2001 г. № 274: с изм. от 22 июля 2014 г.: вместе с Порядком предоставления временного убежища на территории Российской Федерации // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 16, ст. 1603.

[3] О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части усиления ответственности за нарушение порядка привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства: Федер. закон

ществлении миграционного учета заведомо ложных сведений либо подложных документов иностранным гражданином или лицом без гражданства, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния, в виде административного штрафа в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового.

Ч. 3 ст. 19.27 КоАП РФ установлено наложение административного штрафа в размере от пяти тысяч до семи тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового за нарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 19.27 КоАП РФ, совершенное в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге либо в Московской или Ленинградской области.

Протоколы об административных правонарушениях, в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ составляются должностными лицами органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в соответствии с гл. 23 КоАП РФ «Судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях», в пределах компетенции соответствующего органа, а также должностные лица федеральных органов исполнительной власти, их учреждений, структурных подразделений и территориальных органов, иных государственных органов в соответствии с задачами и функциями, возложенными на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ.

В соответствии с ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ судьи рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных чч. 3.1–5 ст. 18.8, чч. 2 и 3 ст. 18.10, ст. 18.11–18.13 КоАП РФ.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных чч. 2 и 3 ст. 18.1, ч. 1.1 ст. 18.2, ч. 2 ст. 18.3, ч. 2 ст. 18.4, ст. 18.7, чч. 1, 2 и 3 ст. 18.8, ч. 1 ст. 18.10, чч. 1–4 ст. 18.15, ст. 18.16–18.17, чч. 1 и 3 ст. 19.27 КоАП РФ, рассматриваются судьями в случаях, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение судье.

Дела об административных правонарушениях, производство по которым осуществляется в форме административного расследования, а также дела об административных правонарушениях, влекущих административное выдворение за пределы Российской Федерации, рассматриваются судьями районных судов.

В соответствии со ст. 23.3 КоАП РФ, органы внутренних дел (полиция) рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных чч. 1, 2 и 3 ст. 18.8, ст. 18.9, чч. 1 и 4 ст. 18.10, ст. 18.15–18.18, ч. 1 ст. 18.19, ст. 18.20, ст. 19.27.

Рос. Федерации от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ: в ред. от 3 июля 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 45, ст. 4641.

Заключение

Конституционно-правовые основы миграционной политики РФ отражены в двух блоках норм. В первый блок (материальная группа), как правило, включаются нормы, устанавливающие права и свободы двух категорий субъектов: граждан и лиц, не являющихся гражданами РФ. Указанные нормы используются для установления пределов ограничения прав лиц, в отношении которых осуществляется миграционная политика. Второй блок норм (процессуальная группа) устанавливает требования к деятельности государственных органов по осуществлению своих функций в целом и в сфере миграции в частности (нормы, определяющие цели деятельности органов государственной власти, их компетенцию, порядок контроля).

Миграционная политика в отношении вынужденных мигрантов должна осуществляться не только в форме противодействия нежелательным внутренним и внешним перемещениям населения (охранительная функция), но и в форме создания условий для использования таких перемещений в государственных интересах (регулятивная функция),

Осуществляя миграционную политику в отношении беженцев и вынужденных переселенцев, МВД России участвует как в определении содержания данной политики, так и непосредственно осуществляет иммиграционный контроль, а также иные функции по обеспечению предоставленных вынужденным мигрантам гарантий.

Объективные обстоятельства приводят к выделению из числа неграждан страны отдельной категории «беженцы», и специализации статуса «переселенец» в виде определения понятия «вынужденный переселенец». Несмотря на существование развитого отраслевого законодательства по проблемам беженцев и вынужденных переселенцев, основные начала этих статусов определены нормами Конституции РФ.

Признание статуса «беженец» является не следствием отказа от гражданства, а следствием нахождения в определенных фактических условиях, при которых лицо не имеет право рассчитывать даже на помощь государства, чьим гражданином не является. Общая составляющая «особых» гарантий в статусе беженцев должна постоянно сокращаться в направлении приближения статуса беженцев к стандартному набору экономических, социальных и правовых гарантий, который будет обеспечивать им необходимый уровень существования. Очевидно, что повышение привлекательности России в глазах населения соседних стран создает дополнительные стимулы в получении какого-либо легального статуса на территории нашей страны. Миграционная политика РФ в отношении этих лиц должна осуществляться с учетом национальных интересов на основе рассмотрения «беженцев», в первую очередь, как трудовых ресурсов.

Миграционная политика должна не только осуществляться в форме противодействия нежелательным внутренним и внешним перемещениям населения (охранительная функция), но и в форме создания условий для использования таких перемещений (естественного и искусственного характера) в государственных интересах (регулятивная функция). В то же время миграционная политика не ограничивается регулятивной и охранительной функциями, а может выступать и как средство реализации конкретного права – права на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства.

Учебное пособие

Кочеткова Наталья Дмитриевна

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МИГРАЦИИ И МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

Свидетельство о государственной аккредитации
Рег. № 1516 от 11.11.2015 г.
Подписано в печать 02.05.2017 г. Формат 60х90$^{1}/_{16}$.
Усл. печ. л. 11,56. Тираж 106 экз. Заказ № 706.

Орловский юридический институт МВД России имени В. В. Лукьянова.
302027, Орел, ул. Игнатова, 2.