

**БЕЛГОРОДСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ МВД РОССИИ
ИМЕНИ И.Д. ПУТИЛИНА**

О.В. Катаева

**ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МИГРАЦИИ
И МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ**

Учебник

**Белгород
Белгородский юридический институт МВД России
имени И.Д. Путилина
2018**

УДК 351/354
ББК 67.401.133
К 29

Печатается по решению
редакционно-издательского совета
Бел ЮИ МВД России имени И.Д. Путилина

Катаева, О. В.

К 29

Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов : учебник / О. В. Катаева. – Белгород : Бел ЮИ МВД России имени И.Д. Путилина, 2018. – 142 с.

ISBN 978-5-91776-254-8

Рецензенты:

Демиденко Д.П., заместитель начальника Главного управления по вопросам миграции МВД России;

Полякова Н.В., кандидат юридических наук, доцент (Воронежский институт МВД России);

Фомичев А.Ю., кандидат юридических наук, доцент (Орловский юридический институт МВД России имени В.В. Лукьянова).

В учебнике рассмотрены вопросы, касающиеся определения понятия миграции как объекта познания и управления, характеристики миграционных процессов, протекающих в Российской Федерации, элементов отечественной миграционной системы, а также основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации. Особое внимание уделено рассмотрению особенностей ответственности за правонарушения в сфере миграции.

Предназначен для курсантов, слушателей, адъюнктов, профессорско-преподавательского состава образовательных организаций системы МВД России, сотрудников ОВД.

УДК 351/354
ББК 67.401.133

ISBN 978-5-91776-254-8

© РИО Бел ЮИ МВД России
имени И.Д. Путилина, 2018

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
Раздел 1. Миграция как объект познания и управления: сущность, виды	7
1.1. Современные подходы к определению понятия миграции как процесса территориального перемещения населения. Виды миграции	7
1.2. Функции миграции населения. Объективные факторы миграции населения	13
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	17
Раздел 2. Миграционные процессы в Российской Федерации	18
2.1. Современные тенденции, обуславливающие миграционные процессы в Российской Федерации.....	18
2.2. Миграционная обстановка в современной России. Особенности внутренней миграции граждан Российской Федерации.....	21
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	28
Раздел 3. Миграционная система России: генезис, сущность, структура, концептуальные организационно-правовые основы	29
3.1. Сущность и генезис миграционной системы России.....	29
3.2. Организационно-правовые основы деятельности Главного управления по вопросам миграции МВД России	32
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	41
Раздел 4. Государственная миграционная политика Российской Федерации	42
4.1. Значение и предпосылки формирования отечественной миграционной политики. Проблемы формирования миграционной политики Российской Федерации	42
4.2. Цели и задачи государственной миграционной политики Российской Федерации.....	45
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	49
Раздел 5. Правовое регулирование внешней трудовой миграции в Российской Федерации	50
5.1. Нормативные правовые основы привлечения и использования иностранной рабочей силы в Российской Федерации.....	50
5.2. Порядок осуществления трудовой деятельности отдельными категориями иностранных граждан.....	55
5.3. Современные тенденции привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации некоторых категорий иностранных граждан	60
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	64

Раздел 6. Правовое регулирование миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации	65
6.1. Порядок миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.....	65
6.2. Процедура постановки на миграционный учет и снятия с миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства.....	72
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	<i>77</i>
Раздел 7. Правовое регулирование процесса вынужденной миграции в России	78
7.1. Административно-правовой статус лиц, обратившихся за убежищем на территории Российской Федерации, и вопросы совершенствования института убежища	78
7.2. Правовое регулирование статуса вынужденных переселенцев в Российской Федерации.....	88
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	<i>92</i>
Раздел 8. Правовое регулирование иммиграции в Российскую Федерацию	93
8.1. Организационно-правовые основы регулирования иммиграционного процесса в современной России.....	93
8.2. Особенности административно-правового статуса иностранных граждан, в зависимости от оснований нахождения на территории Российской Федерации.....	97
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	<i>102</i>
Раздел 9. Информатизация миграционной системы России: источники миграционных сведений, автоматизированные системы ...	103
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	<i>108</i>
Раздел 10. Юридическая ответственность в сфере миграции. Депортация как мера государственного принуждения, применяемая к иностранным гражданам и лицам без гражданства. Правовая природа реадмиссии.....	109
10.1. Правовые основы ответственности за правонарушения в сфере миграции	109
10.2. Правовые основания депортации иностранных граждан	117
10.3. Институт реадмиссии: современное состояние.....	120
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	<i>125</i>
Заключение	126
Библиографический список	127

ВВЕДЕНИЕ

Автор выражает слова огромной благодарности научно-практической секции Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации и лично заместителю начальника ГУВМ МВД России Демиденко Дмитрию Павловичу за оказанную помощь в процессе подготовки учебника.

Современный мир во многом характеризуется нестабильностью, ростом кризисных явлений и политических конфликтов [1]. При этом в геополитической картине мира наблюдаются два интенсивно протекающих противоречивых процесса – глобализация, с одной стороны (формирование единого информационного пространства, экономических зон и др.), и суверенизация государств – с другой. Оба этих фактора, характеризующие политическую ситуацию в мире, и глобализация, и суверенизация, в общем итоге приводят к усилению миграционных потоков [2].

Российская Федерация активно участвует в миграционных процессах, занимая на сегодняшний день второе место в мире по количеству мигрантов. По оценкам исследователей, ежегодно в нашу страну въезжает 13-15 млн иностранных граждан и лиц без гражданства [3]. Согласно докладу ООН, их число в нашей стране достигло 11 млн человек. Первое место по этому показателю занимают США, на территории которых находятся одновременно 45,8 млн мигрантов. На третьем месте – Германия с 9,8 млн человек, далее находятся Саудовская Аравия (9,1), Великобритания (7,8), Франция (7,4), Канада (7,3), Австралия (6,5) и Испания (6,5 млн).

Из статистических выкладок экспертов ООН следует, что на сегодняшний день более трех процентов населения планеты, то есть 232 млн человек, являются мигрантами [4].

Современные масштабные миграционные процессы становятся одним из доминирующих факторов, влияющих на состояние экономической, политической и демографической обстановки в странах, что подтверждает необходимость всестороннего их изучения как в теоретическом, так и в практическом плане.

Учебная дисциплина «Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов» входит в вариативную часть цикла профессиональных дисциплин основных образовательных программ по специальности 40.05.02 Правоохранительная деятельность подготовки специалистов. Исходя из целевого характера читательской аудитории данного учебника сущность миграционных процессов рассматривается с точки зрения юридического подхода.

В содержании учебника раскрываются особенности феномена миграции как объекта познания и управления, ее сущность и виды, анализируются миграционные процессы в Российской Федерации в современных условиях. Автором исследуется миграционная система России: ее генезис, сущность, структура и концептуальные организационно-правовые основы, вопросы становления и развития государственной миграционной политики Российской Федерации.

В учебнике подробно освещены особенности правового регулирования внешней трудовой миграции в Российской Федерации, миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, правового регулирования вынужденной миграции и иммиграции в Российскую Федерацию. Охарактеризована информатизация миграционной системы России: источники миграционных сведений, автоматизированные системы. Особое внимание уделено вопросам юридической ответственности в сфере миграции.

РАЗДЕЛ 1.

МИГРАЦИЯ КАК ОБЪЕКТ ПОЗНАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ: СУЩНОСТЬ, ВИДЫ

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

По мнению отечественного ученого В.А. Ионцева, существует порядка 63 концепций и теорий миграции. В свою классификацию он включил с учетом основных концепций и их авторов такие основные научные подходы в изучении миграции населения, как экономический, демографический, социологический, экологический, исторический, психологический, юридический, биологический, философский подход и иные [5].



Экономический подход наиболее универсальный. Исследователи феномена миграции рассматривают ее в данном аспекте в качестве важнейшего регулятора численности трудоспособного населения, стимулирующего здоровую конкуренцию на рынке рабочей силы, поскольку большинство видов миграции обусловлено именно экономической необходимостью.

С точки зрения демографического подхода миграция изучается как один из способов воспроизводства и сохранения человеческих популяций, их численности, половозрастной структуры. Процессы, происходящие в этой области, тесно связаны с вопросами демографической безопасности государства.

Исследователями социологического подхода к проблемам миграции основное внимание уделяется вопросам, связанным с адаптацией мигрантов к новым условиям жизни и интеграции их в принимающую среду.

Экологический подход к миграции населения сравнительно недавно стал предметом исследования представителей различных наук. Вместе с тем миграция населения, связанная с ухудшением состояния окружающей среды, принимает все более необратимый характер. Изучение данного направления позволяет рассматривать проблемы экологической миграции как особой разновидности перемещения населения, вызванного природными бедствиями и катастрофами, а также техногенными процессами [6].

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

Историко-биологический подход в основном разработан российским учёным Л.Н. Гумилевым, согласно гипотезе которого активное миграционное поведение заложено на генном уровне индивида и во многом определяет миграционное движение всего этноса [7].

При психологическом подходе к исследованию проблемы миграции основной акцент делается на ее мотивационную сторону, когда миграция рассматривается в том числе как способ удовлетворения потребности индивида в самоутверждении.

Юридический подход направлен на изучение, анализ и совершенствование имеющихся, а также разработку правовых норм и законодательных актов, регулирующих процессы миграции и определяющих правовой статус разных категорий мигрантов.

Философский подход к изучению миграции может рассматриваться двояко: как философское учение, мировоззрение, прилагаемое к исследованию проблем миграции, либо как набор методических подходов к анализу миграционных процессов. Он отражает наиболее высокий уровень системности методов, философских законов и категорий. Необходимо отметить, что философская методология сама по себе неоднородна, но тем не менее только она способна обеспечить выведение смыслообразующих свойств феномена миграции.

Разнообразие подходов свидетельствует о сложности и многогранности анализируемого явления. Вместе с тем при изучении учебной дисциплины «Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов» наиболее значим юридический подход, направленный на разработку нормативных правовых актов, регулирующих миграционную сферу деятельности государства, а также определяющих правовой статус разных категорий мигрантов. По мнению отечественных ученых, миграционная наука прошла несколько исторических этапов [8] (см. табл. 1).

Таблица 1. Этапы развития миграционной науки

№	Этапы развития миграционной науки	Периоды
1	дореволюционный	вторая половина XIX в. – 1917 г.
2	советский	довоенный период (1920-1930-е гг.); послевоенный период (до 1980-х гг.)
3	эпоха перестройки и постсоветский период	с 1980-х гг. – по настоящее время

Среди российских ученых, изучавших проблему миграции населения, необходимо отметить М.В. Ломоносова, среди научных интересов которого была и наука о народонаселении. Он отмечал, что огромная территория государства бесполезна, если она не заселена и, как следствие, не освоена. Вместе с тем М.В. Ломоносов указывал на бессмысленность жестких административных мер в сфере миграции, поскольку они не могут остановить миграцию физически, равно как и повлиять на решение людей мигрировать. Им также впервые рассмотрено влияние миграции на демографию государства.

Исследование феномена миграции продолжилось в советские годы. В качестве обобщения накопленного материала в 1926 году вышла книга И.Л. Ямзина и В.П. Воцинина «Учение и колонизации переселениях», ряд глав которой посвящен вопросам миграции. Значительный вклад в изучение миграции в советский период внес С.Г. Струмилин – исследователь экономики труда, в том числе ее миграционного аспекта. Он указал на тесную связь миграции и перераспределения трудовых ресурсов. Далее 30-е годы XX века характеризуются забвением миграционной науки. Жесткие репрессии не пощадили тогда многих демографов и статистов.

Новый этап в изучении миграции начался в послевоенное время, поскольку планирование экономики требовало оптимизации учета трудовых ресурсов, их рационального распределения. Развитие отечественной науки о миграции того времени связано с именами Г.А. Пруденского, основоположника «сибирских» исследований миграции населения, В.И. Переведенцева, работы которого посвящены населению Дальнего Востока, Колымы, БАМа. Ряд выводов, имеющих в работах В.И. Переведенцева, не потерял актуальность и сегодня. Так, им отмечен слишком высокий отток населения из сельской местности в города, отток с востока страны на запад и др.

Из выдающихся ученых-исследователей миграции в СССР необходимо отметить Ж.А. Зайончковскую, исследовавшую в том числе вопросы приживаемости мигрантов, Л.Л. Рыбаковского, изучавшего проблемы формирования народонаселения Дальнего Востока. В 1989 году вышло первое учебное пособие «Миграциология» под авторством М.Б. Денисенко, В.Л. Ионцева, Б.С. Хорева, предлагающее комплексный подход к изучению предмета миграции.

С началом перестройки из-за отсутствия должного финансирования теоретические исследования в сфере миграции практически прекратились, уступив место прикладным работам, посвященным вопросам трудовой миграции, адаптации мигрантов, репатриации и др.

В 1993 году в структуре Института народохозяйственного прогнозирования РАН образован Центр демографии и экологии человека, в котором создана лаборатория анализа и прогнозирования миграции под руководством Ж.А. Зайончковской. К проблемам научных исследований лаборатории относятся вопросы социального влияния миграции, трудовой миграции, незаконной миграции и др.

Множество работ последних лет было посвящено формированию новой концепции отечественной миграционной политики. Результатом исследований в данном направлении в 2012 году стали разработка и утверждение Президентом Российской Федерации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года.

Таким образом, анализ генезиса российской миграционной науки показывает, что за исключением 1930-1950 гг. XX века происходило ее активное становление и развитие, создающее теоретическую базу для дальнейших исследований [9].

Однако, несмотря на системную научную работу в данной области, до настоящего времени сохраняется ряд проблем в изучении феномена миграции, в том числе отсутствие единого подхода к самому ее понятию [10].

Можно констатировать, что в основном все исследователи исходят из факта перемещения индивида между двумя территориальными единицами [11]. В зависимости от местоположения данных населенных пунктов миграцию условно подразделяют на два основных вида – внутренняя миграция и миграция внешняя [12].

Сам термин «миграция» происходит от латинского слова «*migratio*», означающего перемещение, переселение [13], поэтому в широком смысле под миграцией населения принято понимать перемещение людей в самых разных контекстах и ситуациях [14].

Люди, совершающие миграцию, называются *мигрантами*. Лица, переселившиеся за пределы страны, – *эмигранты*, переселившиеся в данную страну – *иммигранты*.

Однако на сегодняшний день законодательно определенного понятия «миграция» нет как в отечественной нормативной правовой базе, так и в доктрине международного права.

Оно не упоминается ни в Уставе ООН, ни во Всеобщей декларации прав человека 1948 года, ни в доктрине международного права [15], основная причина – в сложности и многогранности этого феномена.

Некоторые отечественные ученые считают целесообразным законодательно закрепить такие основополагающие понятия, как «миграция», «мигрант», «трудовая миграция», которые на сегодняшний день обозначены только в концептуальных документах [16].

Вместе с тем есть и иное мнение таких ученых как Л.В. Андриченко, В.О. Елеонского, Т.Я. Хабриевой [17] о том, что понятие «миграция» как достаточно широкое и многоаспектное может использоваться лишь в научных, а не в правовых документах.

Сегодня считается, что этот термин включает все случаи, когда решение о миграции человек принимает самостоятельно, без принудительного воздействия [18].

Итак, миграция представляет собой сложное общественное явление, которое отличается значительным разнообразием.

Исходя из критерия продолжительности пребывания мигранта в новом месте жительства отечественный ученый Рязанцев С.В. выделил два типа миграции – *постоянную* (безвозвратную) и *временную* (возвратную) [19].

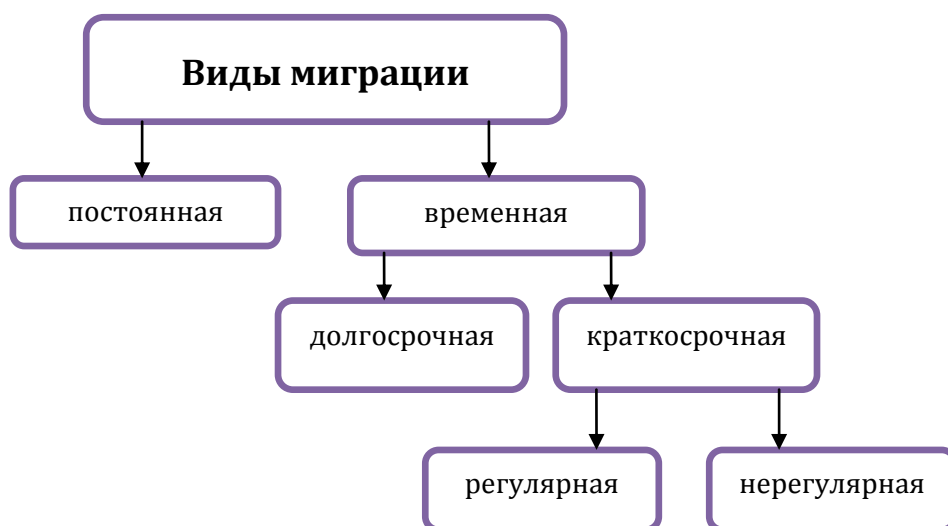
В большинстве государств к постоянным мигрантам относят тех, кто прибывает в страну на срок более одного года. Таким образом, постоянные мигранты – это чаще всего малочисленная категория в общей массе мигрантов.

Временная миграция подразделяется на *краткосрочную* (до трех месяцев) и *долгосрочную* миграцию (от трех месяцев до одного года). Такие сроки обусловлены тем, что на срок до трех месяцев многие страны разрешают безвизовый въезд, позволяют находиться иностранцам без регистрации.

В свою очередь, *краткосрочную миграцию* можно подразделить на миграцию *регулярную* и *нерегулярную*.

В качестве примера регулярной миграции можно назвать *маятниковые миграции*, когда место жительства и место работы (или учебы) находятся в разных населенных пунктах и *вахтовые миграции*, когда используется режим постоянного чередования работы и отдыха с пребыванием в другой местности.

К нерегулярной миграции можно отнести *сезонную миграцию*, зависящую от сезонных условий (например, сельскохозяйственные работы); *челночную миграцию* – периодические поездки предпринимателей за товаром.



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

В результате миграции меняются образ жизни человека, его место жительства, круг общения. При этом в ряде случаев проблема состоит не только в том, что мигранты должны адаптироваться к местным условиям, но и в том, что местное население должно приспосабливаться к культуре и образу жизни пришедшего населения.

Эксперты выделяют четыре типичные модели интеграции мигрантов [20] (см. табл. 2).

Таблица 2. Модели интеграции мигрантов

Модель интеграции	Страны	Особенности модели
Модель «приезжего рабочего»	Западная Германия	Мигранты временно позволяют заполнить пробелы на рынке труда
Модель «мультикультурализма»	Великобритания, Нидерланды	В мигрантах видятся постоянные жители страны с учетом специфики их религии, этничности, национальных и культурных традиций
«Ассимиляционная» модель	Франция	Мигрантов принимают до тех пор, пока они соблюдают местные традиции, уважают законы страны пребывания
Модель «американской ассимиляции»	США	В основе этой модели лежит сохранение своей идентичности, но с обязательным уважением принципов демократии, Конституции и других законов

Необходимо отметить, что вопрос модели интеграции мигрантов в России остается пока достаточно дискуссионным. Думается, что для российской культуры подойдет модель, включающая элементы мультикультурализма и взаимного сосуществования культур [21].

В этих целях в регионах Российской Федерации организованы центры социально-культурной адаптации мигрантов, которые решают задачи реализации интеграции мигрантов в российское принимающее сообщество путем создания благоприятных условий для социокультурной адаптации мигрантов, упрочения общероссийской гражданской идентичности на основе соблюдения прав и свобод человека [22].

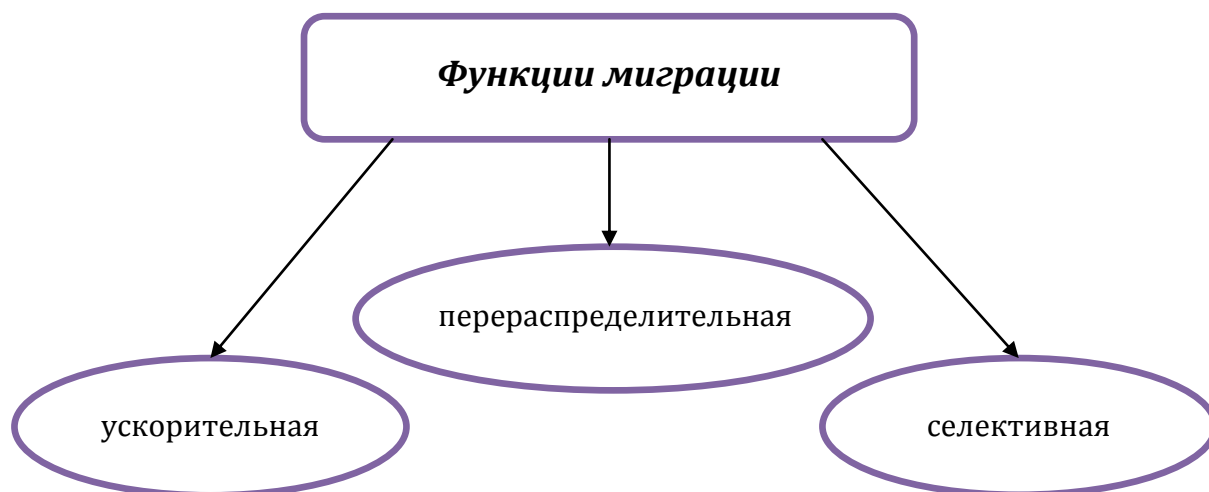
В современных условиях формирования правового государства и свободного гражданского общества деятельность по интеграции и адаптации мигрантов становится одним из основных направлений реализации миграционной политики Российской Федерации.

1.2. Функции миграции населения. Объективные факторы миграции населения

Воздействуя на социальные процессы, миграция населения выполняет различные общественно значимые функции, являющиеся отражением ее сущности. Таким образом,

функции миграции – это конкретные роли, которые играют миграции населения в жизнедеятельности общества.

Такие отечественные ученые, как, например, Т.И. Заславская, в числе наиболее значимых функций миграции населения отмечает *ускорительную, перераспределительную и селективную*.



Сущность **ускорительной функции** миграции видится в том, что, способствуя культурному обмену, расширению кругозора, появлению новых знаний, она так или иначе приводит к развитию населения.

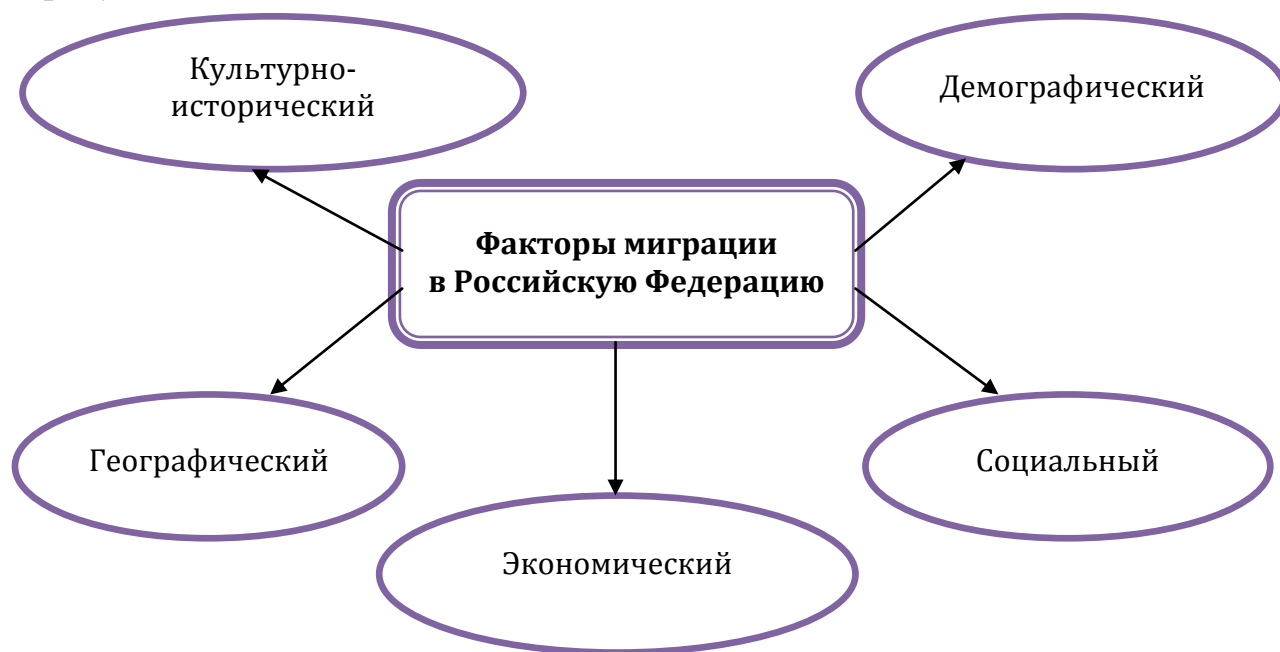
Перераспределительная функция миграции населения связана с тем, что, соединяя трудовые ресурсы с производительными силами, она способствует распределению населения по территории страны, увеличивая численность населения нуждающихся в этом территорий, а также влияя на динамику демографических процессов.

Кроме того, наблюдающиеся отличия в плане участия в миграционных процессах различных социально-демографических групп населения дают возможность также говорить о **селективной функции** миграции. Так, большую мобильность проявляют лица трудоспособного возраста, в основном мужского пола, имеет отличия также миграционная активность представителей различных национальностей.

Необходимо отметить, что все функции миграции населения в известной степени самостоятельны, но вместе с тем теснейшим образом взаимосвязаны и взаимообусловлены [23].

Также важно помнить, что на направление и интенсивность миграционных потоков оказывают существенное влияние социальные детерминанты, то есть факторы миграции.

На сегодняшний день можно обозначить ряд факторов, в значительной степени влияющих на направление интенсивных миграционных потоков в нашу страну.



Сегодня экспертами отмечается, что выбор направления миграции в Российскую Федерацию зачастую определяется владением мигрантами с постсоветского пространства русским языком и пониманием менталитета местного населения, обуславливающими возможность их интеграции в принимающее сообщество, а также социально-экономическими связями между странами,

сложившимися во времена существования СССР. Таким образом, **культурно-исторический** фактор является одним из доминирующих в формировании миграционных потоков в Россию из бывших союзных республик [24].

Тесно связан с ранееотмеченным фактором **политический**, то есть наличие дружественных отношений между странами, заключение между ними двухсторонних соглашений, создающих условия для более свободного перемещения населения.

Также на миграционную привлекательность нашей страны в значительной степени влияют ее географическое положение, наличие богатых природных ресурсов, определяющих высокий промышленный потенциал [25]. При этом **географический фактор** миграции в Российскую Федерацию также включает не только особое ее географическое положение [26], но и наличие широкой сети международных транспортных коридоров [27], открывающих возможности взаимодействия через порты с транспортными системами Северной Америки [28].

Тем не менее, говоря о факторах миграции населения в Российскую Федерацию, необходимо в качестве основного отметить **фактор экономический**, то есть стагнация производства в странах-донорах и, как следствие – бедность, безработица, отсутствие рабочих мест, обуславливающие временную миграцию России с целью трудоустройства и выполнения работ (оказания услуг) [29]. Перемещение трудоспособного населения с целью поиска работы на условиях найма [30] фактически создало миграционный бум, начавшийся в нашей стране с распадом Советского Союза [31].

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

Наблюдающееся на сегодняшний день сокращение численности населения в Российской Федерации обусловило наличие **демографического фактора** миграции. Так, к 2020 году прогнозируется сокращение численности населения России до 139 млн человек, причем численность трудоспособного населения уменьшится до 77,5 млн человек, дефицит кадров будет свыше 14 млн человек [32]. Несмотря на то, что с 2000 года в России отмечен рост рождаемости, ее уровень пока еще недостаточен [33]. В связи с этим процессы миграции сегодня существенно влияют на социально-экономическое и демографическое развитие государства, компенсируя естественную убыль населения [34].

Что касается эмиграции россиян, то в основном они направляются в европейские страны и на североамериканский континент.

Вместе с тем развитие стран третьего мира, активизация торговых, туристических и культурных связей с этими государствами привели к возникновению новых направлений миграции, в том числе в Юго-Восточную Азию (ЮВА).

Однако миграция российских граждан в европейские государства и в Юго-Восточную Азию достаточно серьезно отличается по мотивации и качественным характеристикам мигрантов. Например, основной мотив миграции в западные страны – это более высокий уровень качества жизни населения. Что ка-

сается миграции в государства Юго-Восточной Азии, то здесь определяющий фактор – низкая стоимость проживания.

По примерным оценкам, цены на продукты питания и жилье в сопоставимых сегментах, например в Таиланде, в 2-3 раза ниже, чем в российской провинции. Если же проводить сравнение стоимости жизни в крупнейших российских мегаполисах, таких как Москва или Санкт-Петербург, то соотношение цен может достигать до 4-5 раз в пользу государств Юго-Восточной Азии [35]. Сегодня Таиланд является страной массового туризма россиян, уступая только Турции и Египту, кроме того, многие наши соотечественники приобретают там недвижимость.

В последние годы успешно и активно развиваются как постоянная, так и временная миграция россиян во Вьетнам – в крупные города (Ханой и Хошимин) и целые поселения русских. Говоря о развитии отечественного туризма во Вьетнаме, Президент Российской Федерации В.В. Путин выразил надежду, что эта тенденция сохранится и впредь, учитывая то, насколько успешно совершенствуется туристическая инфраструктура в СРВ [36].

Особое положение в миграции в страны Юго-Восточной Азии занимают Сингапур и Малайзия, уровень экономического развития которых гораздо выше, чем у других государств региона, соответственно, очень высокие цены на жилье и сферу обслуживания. Русское сообщество в Сингапуре представлено высококвалифицированными специалистами крупных транснациональных компаний.

Таким образом, Юго-Восточная Азия сегодня становится перспективным направлением для временной или постоянной эмиграции из России. Главную привлекательность здесь составляют природно-климатические условия, а также возможность инвестировать средства в относительно дешевую недвижимость и бизнес. Вместе с тем имеются проблемы, связанные с отсутствием возможности у россиян полностью интегрироваться в местное сообщество, поскольку русская община в этих странах может существовать, только поддерживая постоянные связи с Россией.

Можно прогнозировать рост числа дауншифтеров и «зимовщиков» среди русского сообщества в странах Юго-Восточной Азии. Кроме того, в перспективе видится и расширение географии его расселения, чему может послужить развитие туристических и экономических связей с Индонезией (остров Бали), Филиппинами, Камбоджей [37].

Таким образом, миграция представляет собой сложное явление, которое происходит как внутри страны, так и за пределами государства. Формы миграционного движения населения разнообразны и очень сложны. При этом миграция – это часть современной мировой глобализации. Сегодняшняя миграционная ситуация в России – это отражение особенностей ее социально-экономического и политического развития на современном этапе.

Вопросы для самоконтроля

1. Перечислите основные научные подходы в изучении миграции населения.
2. Охарактеризуйте основные исторические этапы становления и развития отечественной миграционной науки.
3. Назовите российских ученых, изучавших проблему миграции населения.
4. С чем связаны современные проблемы определения терминологии в сфере миграции?
5. Какова классификация видов миграции?
6. Какие модели интеграции мигрантов существуют в современном мире?
7. Проанализируйте функции миграции.
8. Перечислите факторы, влияющие на направление миграционных потоков в Российскую Федерацию.
9. Охарактеризуйте современные направления эмиграции россиян.

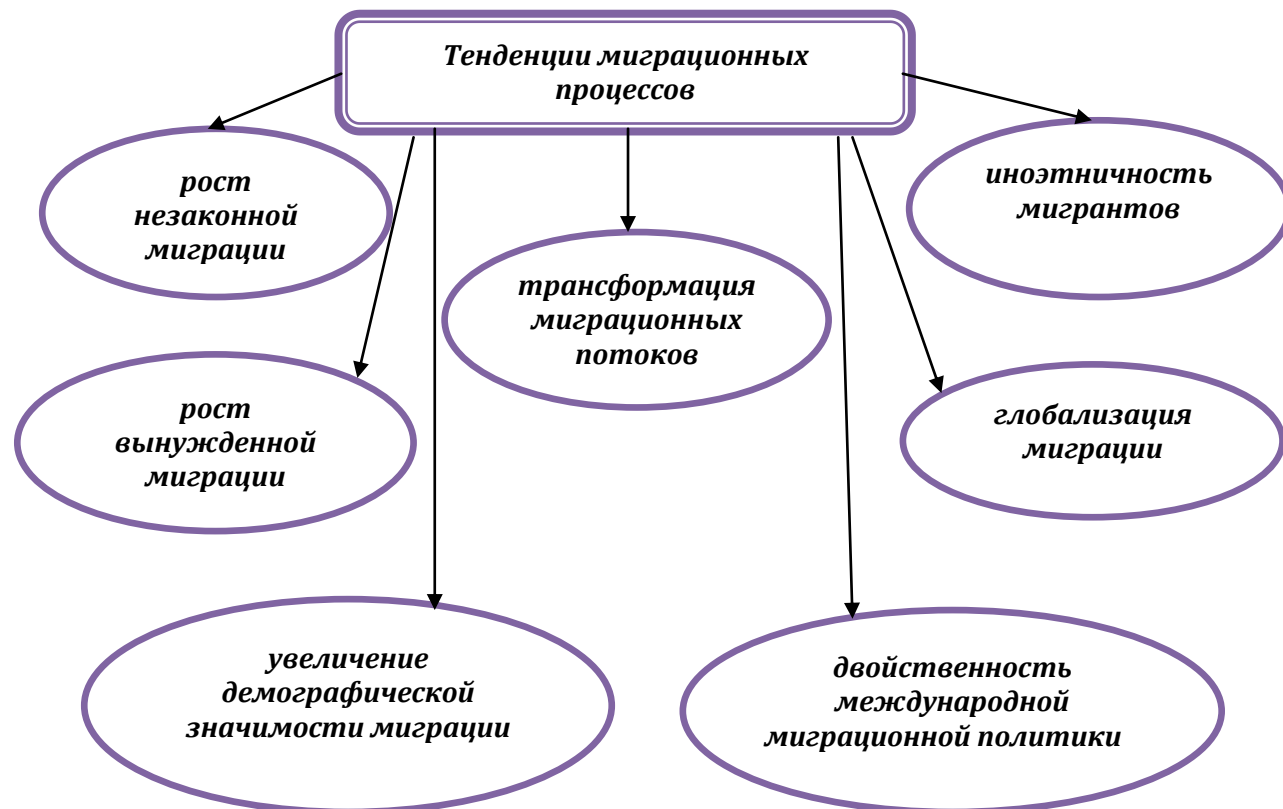
РАЗДЕЛ 2. МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Современные тенденции, обуславливающие миграционные процессы в Российской Федерации

Обязанностью любого государства является умение наладить управление процессами миграции, и, следовательно, потоки 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.

Сегодня миграция представляет собой сложное явление, которое происходит как внутри страны, так и за пределами государства.

В современных условиях наметились некоторые мировые тенденции, оказывающие влияние на развитие миграционных процессов в Российской Федерации.



В качестве первой тенденции необходимо отметить *рост незаконной миграции*. По данным экспертов, каждый год транснациональные преступные сообщества незаконно вывозят более 1 млн незаконных мигрантов, доходы от этой преступной деятельности превышают 3,5 млрд долл. США [38].

На опасность угроз, связанных с неконтролируемой и незаконной миграцией, прямо указывается в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года [39]. Она является фактором риска межнациональной и межконфессиональной напряженности, распространения экстремистской идеологии. Развитие теневой экономики, рост этнической, интернациональной и трансграничной преступности также относятся к последствиям незаконной миграции [40].

Необходимо отметить, что иностранные граждане могут въезжать в принимающую страну законно, но впоследствии эти законные основания утрачивают, становясь незаконными мигрантами [41].

Сегодня учеными-административистами подчеркивается связь незаконной миграции с деятельностью организованных преступных группировок, создающей угрозу национальной безопасности государства [42], в связи с чем актуальной становится проблема разработки и принятия законодательного акта по вопросу противодействия незаконной миграции в Российской Федерации [43].

Следующей современной тенденцией в развитии миграционных процессов сегодня стал *рост вынужденной миграции*, особое внимание к которой обусловлено необходимостью защиты и уважения прав и свобод человека [44]. При этом потоки вынужденных мигрантов из стран Африки и Ближнего Востока в Европу [45] создали ситуацию значительной социальной напряженности в принимающих государствах, остро поставив вопрос правового регулирования данного вида миграции.

В России основные законы, регулирующие правовой статус беженцев [46] и вынужденных переселенцев [47], были приняты в 90-е годы, после распада СССР, и были ориентированы на решение проблем вынужденных мигрантов.

В дальнейшем, в 2000-е годы, внимание государства было направлено на регулирование трудовой миграции, что объективно обусловлено снижением численности вынужденных мигрантов. Так, в 1997 году численность признанных беженцев была около 240 тыс. чел., в 2000-е годы она составляла 500-800 чел. [48]

С новой волной беженцев с территории Юго-Восточной Украины Россия столкнулось в 2014 году. По некоторым данным общее число таких вынужденных мигрантов на территории страны в настоящее время составляет 850 тыс. человек. [49], многие из них воспользовались Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом [50]. При этом успешная интеграция в российский социум, обусловленная общими историческими корнями и тесной связанностью культур, оценивается специалистами как преимущество миграции в Россию с территории Украины, в сравнении с другими постсоветскими республиками [51].

Необходимо также отметить тенденцию *увеличения демографической значимости международной миграции*.

За последние двадцать лет в Российской Федерации миграционный прирост в значительной степени компенсировал более половины естественной убыли населения Российской Федерации [52]. Важность роли иммиграции в динамике численности населения нашей страны признана на государственном уровне [53] и в ближайшие годы миграция будет рассматриваться как один из важнейших источников компенсации нехватки трудовых ресурсов [54].

Структура международных отношений постоянно усложняется, формируется новая международная модель [55]. Одновременно происходит формирование единых пространств – информационного, экономического, правового пространства: международных организаций (ООН, НАТО, ЮНЕСКО), правоохранительных органов (Интерпол), судов (Гаагский суд, ЕСПЧ) [56]. Современное влияние глобализации [57] на жизнедеятельность общества приводит к усилению процессов интеграции [58], вызывая миграционную активность населения [59].

Следствием этих процессов стала наметившаяся в современных миграционных процессах тенденция *глобализации мировых миграционных потоков*. При этом глобализация – это такой же объективный процесс, как и другие социально-экономические и политические процессы [60], продиктованный упрочением взаимозависимости государств, необходимостью взаимодействовать друг с другом [61].

Все с большей остротой сегодня встает еще одна проблема, связанная с возрастанием мировой *тенденции иноэтничности мигрантов* – представителей других социумов, имеющих свои традиции и культуру. Если в ближайшее время не будут предприняты необходимые меры по адаптации и интеграции иноэтничных мигрантов, они станут глобальным вызовом современности.

Следующая мировая тенденция современной миграции – это *трансформация миграционных потоков*, то есть качественные изменения в миграции, например, в сторону увеличения доли лиц с высоким уровнем образования и квалификации [62].

По прогнозам экспертов ЕС, США и Канады, в ближайшие 25 лет будут востребованы около 100 млн квалифицированных специалистов, что будет обеспечено в том числе и за счет мигрантов [63]. Трудовым мигрантам потребуется набрать необходимое количество баллов, складывающееся в зависимости от возраста, образования, квалификации, профессии, знания языка и др. [64]. Например, в иммиграционном законодательстве Канады основной акцент сделан на привлечение высококвалифицированных работников, имеющих высокий уровень образования и знание языков [65].

Модернизация российской экономики, необходимость ее инновационного развития делают востребованным труд иностранных высококвалифицированных специалистов, для которых создаются привлекательные условия, а также поощряются российские работодатели, привлекающие таких специалистов [66]. Кроме того, образовательная (или учебная) миграция, то есть миграция с целью получения или продолжения образования, а также академическая мобильность,

международные перемещения ученых и преподавателей [67] занимают все более уверенные места в структуре международной миграции.

В свете проанализированных тенденций миграционных процессов отечественные ученые высказывают мнение о *двойственности международной миграционной политики*, которая выражается в поощрении иммиграции отдельных востребованных категорий мигрантов и ужесточении борьбы с незаконной миграцией, усилении юридической ответственности за правонарушения в сфере миграции. При этом актуальным является соблюдение баланса между национальными потребностями и обеспечением прав мигрантов [68]. России необходимо учесть ошибки и просчеты миграционной политики зарубежных стран, в частности Германии, где, по данным информационного агентства РИА «Новости», Канцлер ФРГ Ангела Меркель получила письмо, подписанное более чем сорока депутатами бундестага, с требованием изменений в миграционной политике правительства Германии [69].

2.2. Миграционная обстановка в современной России. Особенности внутренней миграции граждан Российской Федерации

Современная миграционная обстановка в Российской Федерации выглядит гораздо более благополучной, чем в ряде европейских государств, испытывающих глубочайший миграционный кризис, но вместе с тем, несмотря на проделанную значительную работу по обновлению законодательной базы в сфере регулирования миграции, разработку и утверждение Президентом Российской Федерации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, до сих в этой области имеется ряд нерешенных проблем и противоречий.

С одной стороны, значимость миграционных процессов для социально-экономического и демографического развития страны видится в том, что переселение мигрантов в Россию на постоянное место жительства становится одним из источников увеличения численности ее населения, а привлечение иностранных высококвалифицированных работников является необходимостью для дальнейшего развития российской экономики. С другой стороны, проводимая в настоящее время государственная миграционная политика Российской Федерации сопровождается принятием ряда законодательных актов, направленных на ужесточение ответственности иностранных граждан за совершение правонарушений в области миграции в целях урегулирования миграционных потоков, хлынувших в последние годы Россию [70].

Кроме того, расширен перечень ограничений на въезд в страну, что, несомненно, способствует интересам защиты национальной безопасности государства, в том числе от криминальных проявлений со стороны мигрантов, не имеющих законных средств к существованию, вследствие чего совершающих

правонарушения, а также иных категорий иностранцев, пребывание которых на территории Российской Федерации нежелательно вследствие потенциальной угрозы общественным интересам.

Таким образом, миграционные процессы играют значимую роль в социально-экономическом и демографическом развитии Российской Федерации. Так, в Концепции Государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года говорится о том, что 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 млн 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.

Опыт стран, проводящих активную миграционную политику, показывает, что миграционные процессы ускоряют социально-экономическое развитие и обеспечивают рост благосостояния населения. Как естественный процесс миграция имеет положительные стороны, поскольку позволяет сбалансировать социально-экономическую, политическую, духовную сферу мирового сообщества в результате возникающего социокультурного обмена [71].

Современные тенденции, складывающиеся в миграционной политике Российской Федерации, говорят о том, что, в соответствии с новыми вызовами современности, она становится более взвешенной, избирательной и соответствует сложившимся мировым тенденциям противодействия незаконной миграции, а также излишне либеральной миграционной политики. Одновременно Россия всевозможно оказывает поддержку своим бывшим соотечественникам за рубежом, упрощая процедуру приобретения ими российского гражданства. В целях объединения потенциала соотечественников, проживающих за рубежом, с потребностями развития российских регионов разработана и утверждена Президентом Российской Федерации Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом [72], которая дополняет систему мер, направленных на стабилизацию численности населения Российской Федерации, в первую очередь на территориях, стратегически важных для России. Программа стала одним из направлений решения современной демографической проблемы, поскольку наши бывшие соотечественники, которые не желают терять связь с Россией, в наибольшей степени готовы к адаптации и интеграции в российское сообщество.

В случае если иностранные граждане и лица без гражданства, являющиеся участниками этой программы, и члены их семей имеют регистрацию по месту жительства на территории субъекта Российской Федерации, выбранного ими для постоянного проживания, они могут быть приняты в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке.

Институт гражданства сегодня является одним из неотъемлемых признаков каждого суверенного государства. Содержание и регулирование его во многом определяются экономическими, информационными, внутрисполитическими и международными факторами. Этот институт постоянно развивается, и отечественными учеными высказывается мнение о том, что этот процесс будет длиться столько, сколько будут существовать государства и межгосударственные отношения [73].

Сегодня законодателем *гражданство Российской Федерации* определяется как устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. основополагающие принципы гражданства Российской Федерации и правила, регулирующие отношения, связанные с гражданством Российской Федерации, а также основания, условия и порядок приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации определены в Федеральном законе от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» [74]. В соответствии с его положениями гражданство Российской Федерации может приобретаться:

- по рождению;
- в результате приема в гражданство Российской Федерации;
- в результате восстановления в гражданстве Российской Федерации;
- по иным основаниям, предусмотренным федеральным законодательством или международным договором Российской Федерации.

При этом законодателем в качестве основополагающего принципа закреплено то, что гражданство Российской Федерации является единым *и равным* независимо от оснований его приобретения.

Важным является также то, что проживание гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации не прекращает его гражданства Российской Федерации, и то, что гражданин Российской Федерации не может быть лишен гражданства Российской Федерации или права изменить его. Кроме того, гражданин Российской Федерации не может быть выслан за пределы страны или выдан иностранному государству.

Основным документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, является *паспорт гражданина Российской Федерации* [75]. Паспорт обязаны иметь все граждане Российской Федерации, достигшие 14-летнего возраста и проживающие на территории Российской Федерации [76].

Выдача и замена паспортов производятся территориальными органами МВД России по месту жительства, по месту пребывания или по месту обращения граждан в порядке, определяемом Министерством внутренних дел Российской Федерации. Сроки и последовательность административных процедур (действий) ГУВМ МВД России, подразделений по вопросам миграции террито-

риальных органов МВД России на региональном и районном уровнях (в том числе подразделений по вопросам миграции отделов (отделений, пунктов) полиции территориальных органов МВД России на районном уровне), а также порядок взаимодействия ГУВМ МВД России и подразделений по вопросам миграции с федеральными органами исполнительной власти, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления при предоставлении государственной услуги по выдаче, замене паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, определены в приказе МВД России от 13 ноября 2017 г. № 851 [77]. Административная ответственность гражданина Российской Федерации, обязанного иметь документ, удостоверяющий его личность (паспорт), за проживание без вышеуказанного документа по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении либо по недействительному документу предусмотрена ст. 19.15 КоАП РФ.

В качестве одной из важнейших целей Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года определено содействие развитию внутренней миграции. Конституция Российской Федерации в ч. 1 ст. 27 закрепляет положение, предусматривающее право каждого, кто законно находится на территории страны, свободно передвигаться, выбирать место пребывания и место жительства. Данная норма соответствует ст. 2 Протокола № 4 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 16 сентября 1963 года и ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах. При этом Законом Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданином Российской Федерации его прав и свобод, а также исполнения им обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом вводится регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации [78].

Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, а также перечень должностных лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 [79].

Контроль 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 возлагается на органы внутренних дел [80]. При этом законодатель также определил в качестве органов регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в

пределах Российской Федерации территориальные органы федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции.

Порядок предоставления государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации установлен Административным регламентом Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденным приказом МВД России от 31 декабря 2017 г. № 984 [81].

Регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания производится в срок, **не превышающий 90 дней** со дня прибытия гражданина в жилое помещение. Регистрация по месту пребывания производится без снятия гражданина с регистрационного учета по месту жительства.

Орган регистрационного учета обязан зарегистрировать гражданина Российской Федерации по месту пребывания **не позднее трех рабочих дней** со дня получения им от гражданина или от лица, ответственного за прием и передачу в орган регистрационного учета соответствующих документов, заявления о регистрации по месту пребывания по установленной форме и иных необходимых документов, и **не позднее восьми рабочих дней** со дня подачи гражданином заявления о регистрации по месту пребывания и иных документов, необходимых для такой регистрации, в форме электронных документов.

Также законодателем закреплена обязанность регистрации граждан Российской Федерации по месту жительства. Так, гражданин Российской Федерации, изменивший место жительства, обязан **не позднее семи дней** со дня прибытия на новое место жительства обратиться к лицу, ответственному за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, а в некоторых случаях, предусмотренных законодательством, и правилами регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, непосредственно в орган регистрационного учета с заявлением по установленной форме.

Орган регистрационного учета обязан зарегистрировать гражданина по месту жительства не позднее **трех дней** со дня предъявления им документов (подачи им заявления и документов в форме электронных документов) на регистрацию.

Необходимо отметить, что срок предоставления государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации изменяется в случае непредставления заявителем документа, подтверждающего право пользования жилым помещением. В таком случае государственная услуга предоставляется в срок **не позднее восьми рабочих дней** со дня подачи документов, предусмотренных Административным регламентом Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

Административная ответственность за проживание гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации либо допущение такого проживания нанимателем или собственником этого жилого помещения свыше установленных законом сроков предусмотрена статьей 19.15.1 КоАП РФ.

Вместе с тем граждане Российской Федерации освобождаются от административной ответственности за данное правонарушение в том случае, если проживают без регистрации по месту пребывания в жилом помещении, находящемся в соответствующем населенном пункте субъекта Российской Федерации, если они зарегистрированы по месту жительства в другом жилом помещении, находящемся в том же или ином населенном пункте того же субъекта Российской Федерации. Также граждане Российской Федерации не подлежат административной ответственности за проживание без регистрации по месту пребывания в жилом помещении, находящемся:

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

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

в городе федерального значения Севастополе или в одном из населенных пунктов Республики Крым, если они зарегистрированы по месту жительства в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Севастополе или в одном из населенных пунктов Республики Крым.

За гражданами Российской Федерации также сохраняется право не регистрироваться по месту пребывания в жилом помещении, если они являются супругами, детьми (в том числе усыновленными), супругами детей, родителями (в том числе приемными), супругами родителей, бабушками, дедушками или внуками нанимателя (собственника) жилого помещения, имеющего регистрацию по месту жительства в данном жилом помещении. Также вправе не регистрироваться по месту пребывания в жилом помещении проживающие совместно с нанимателем или собственником этого жилого помещения лица, являющиеся по отношению к нему супругами, детьми (в том числе усыновленными), супругами детей, родителями (в том числе приемными), супругами родителей, бабушками, дедушками или внуками.

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. 19.15.2 КоАП РФ) предусмотрена также административная ответственность за нарушение правил регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении, в случае если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния. Уголовная ответственность за правонарушения в указанной сфере предусмотрена ст. 322.2 Уголовного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой установлена ответственность за фиктивную регистрацию гражданина Российской Фе-

дерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации, а равно фиктивную регистрацию иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации.

Таким образом, сегодня можно с уверенностью говорить о том, что законодателем создана совокупность инструментов по контролю за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами порядка регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, и от эффективности деятельности полиции по их реализации во многом зависит стабильность миграционной ситуации в стране [82].

Одновременно разработчиками Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года констатируются неблагоприятные тенденции во внутренних миграциях России в современных условиях, а именно то, что по сравнению с другими государствами население страны имеет более низкую территориальную мобильность. В качестве причин складывающейся ситуации называются значительные расходы на переселение, неразвитость отечественной транспортной инфраструктуры, ограниченность рынка арендуемого жилья и высокая стоимость жилья, а также его аренды. Тревожной тенденцией становится усиливающийся дисбаланс в распределении населения по территории Российской Федерации по причине основного направления внутренних миграций с востока в центр и в московский регион.

Успешное решение имеющихся проблем во многом будет определять уровень защищенности, комфортности и благополучия населения Российской Федерации, даст дополнительные гарантии реализации конституционных прав граждан на труд, а также на его достойную оплату. Особенно значимо стимулирование мобильности населения для решения проблемы занятости в моногородах, обеспечения трудовыми ресурсами новых промышленных производств и в конечном итоге повышения эффективности экономики страны в целом [83].

Отечественными учеными сегодня обращается внимание на необходимость создания, прежде всего, эффективных правовых механизмов регулирования внутренней миграции, которые учитывали бы геополитические интересы и задачи социально-экономического развития страны, приоритеты торгово-экономического сотрудничества, а также необходимость развития импортозамещения [84].

В качестве основных задач в области содействия развитию внутренней миграции граждан Российской Федерации в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года предложены упрощение процедур регистрационного учета граждан Российской Федерации, информирование населения о возможностях трудоустройства при переезде в другую местность, поддержка регионов и территорий, проводящих активные меры по привлечению внутренних мигрантов, развитие дешевых сегментов рынка арендного жилья, развитие транспортной инфраструктуры и др. По итогам реализации этих задач предполагается преодолеть негативные тенденции в процессах внутренних миграций в стране, к 2021 году приостановить

миграционный отток населения из районов Сибири и Дальнего Востока, а к 2026 году обеспечить миграционный приток населения в эти регионы.

Однако необходимо еще раз подчеркнуть, что положительный эффект от внутренней миграции будет достигнут при условии создания государством всех необходимых условий для ее поддержки и стимулирования.

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите тенденции, позволяющие прогнозировать дальнейшее развитие миграционных процессов в России.
2. Чем обусловлен рост незаконной миграции?
3. Что обуславливает рост вынужденной миграции?
4. Охарактеризуйте тенденцию увеличения демографической значимости международной миграции.
5. В чем видится современная тенденция глобализации миграционных потоков?
6. С чем связано возрастание мировой тенденции иноэтничности мигрантов?
7. Проанализируйте тенденцию увеличения в миграционных потоках доли лиц с высоким уровнем образования и квалификации.
8. Как объясняется двойственность международной миграционной политики?
9. Какие неблагоприятные тенденции наблюдаются во внутренних миграциях в России?
10. Какова правовая природа гражданства Российской Федерации?
11. В чем видится значимость Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, для позитивного развития миграционных процессов в Российской Федерации?
12. Каковы правила регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации?
13. Охарактеризуйте современные тенденции и перспективы внутренней миграции в Российской Федерации.

РАЗДЕЛ 3.

МИГРАЦИОННАЯ СИСТЕМА РОССИИ: ГЕНЕЗИС, СУЩНОСТЬ, СТРУКТУРА, КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ

3.1. Сущность и генезис миграционной системы России

Процессы миграции затрагивают различные сферы жизнедеятельности современного общества, поэтому миграционная система России сегодня представляет собой механизм, состоящий из множества взаимосвязанных и взаимообусловленных элементов, включающий фактически все государственные институты, так или иначе осуществляющие регулирование миграционных процессов в стране [85].

Однако в целях эффективности функционирования этой системы необходимо общее централизованное руководство, занимающееся разработкой государственной политики в сфере миграции, а также осуществляющее организацию и координацию миграционной деятельности государства.

5 апреля 2016 года Указом Президента Российской Федерации № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» Федеральная миграционная служба, выполнявшая задачу выработки и реализации государственной политики в сфере миграции, упразднена, а данная функция передана МВД России.

Выработкой российской миграционной стратегии как части общегосударственной политики в пределах своей компетенции занимаются Президент Российской Федерации, Государственная Дума Российской Федерации, Совет Федерации Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, органы исполнительной власти (федеральные и субъектов Российской Федерации), а также общественные объединения и граждане.



Основная роль в выработке миграционной стратегии принадлежит главе государства – **Президенту Российской Федерации**, который в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством определяет общие направления внутренней и внешней политики государства, принимает меры по обеспечению суверенитета, независимости и целостности страны, обеспечивает эффективную деятельность органов государственной власти.

Федеральное Собрание Российской Федерации имеет широкие полномочия по выработке правового инструментария для реализации миграционной политики государства. К ведению Государственной Думы относится принятие законов, непосредственно связанных с реализацией государственной стратегии в сфере миграции.

Правительство Российской Федерации, осуществляя исполнительную власть в стране на основе Конституции Российской Федерации, является непосредственным организатором исполнения государственно-властных решений в сфере миграции. Правительство Российской Федерации разрабатывает и обеспечивает исполнение федерального бюджета, осуществляет меры по реализации внешней государственной политики, обеспечению законности в стране, прав и свобод граждан, обеспечивает сохранение как культурного наследия общегосударственного значения, так и культурного наследия народов Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации в пределах своей компетенции также участвует в формировании отечественной миграционной политики, а именно осуществляет проверку федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации; конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной вла-

сти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации; имеет широкие полномочия по разрешению споров о компетенции, жалоб граждан и запросов судов, осуществление законодательной инициативы и ряд других. Таким образом, компетенция Конституционного Суда Российской Федерации весьма обширна и существенно влияет на законотворчество, правоприменение, правовую культуру и правосознание [86].

Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в стране. В числе отвечающих за обеспечение тех или иных аспектов государственной миграционной политики необходимо отметить Федеральную службу безопасности, включающую пограничные войска, Службу внешней разведки, Министерство иностранных дел, Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и другие федеральные ведомства. Но ключевую роль в миграционной системе государства сегодня играет Министерство внутренних дел Российской Федерации.

Исходя из положений Указа Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» **Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России)** является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим 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, а также правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в сфере внутренних дел.

Существенную роль в миграционной системе страны играют судебные, прокурорские, следственные и иные юрисдикционные органы в части проверки эффективности реализуемой миграционной политики, ее корректировки и совершенствования.

Надо отметить, что на формирование современной миграционной ситуации в России в значительной степени оказали влияние события начала 90-х годов XX века, связанные с распадом СССР и, как следствие, усилением миграционных процессов. Это обусловило необходимость создания ФМС России [87], которая в 2002 году была преобразована в подразделение центрального аппарата МВД России [88].

Интенсивность миграционных процессов начала 2000-х годов вызвала необходимость выработки четкой государственной стратегии в области управления миграционными процессами, основным субъектом реализации которой стало МВД России [89]. Однако в 2004 году была образована Федеральная миграционная служба (ФМС России), подведомственная МВД России, на которую было возложено осуществление правоприменительных функций в сфере миграции. Вместе с тем органы внутренних дел продолжали принимать участие во

взаимодействии с Федеральной миграционной службой в осуществлении контрольно-надзорных полномочий в данной области [90].

Необходимость совершенствования миграционной системы государства обусловила дальнейшее ее реформирование, и 5 апреля 2016 года Указом Президента Российской Федерации № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» Федеральная миграционная служба упразднена, а ее правопреемником стало МВД России.

3.2. Организационно-правовые основы деятельности Главного управления по вопросам миграции МВД России

Функции по выработке и реализации государственной политики, а также нормативному правовому регулированию в сфере миграции сегодня возложены на Главное управление по вопросам миграции, образованное в структуре центрального аппарата МВД России.

Правовой статус Главного управления по вопросам миграции регламентирован приказом МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее по тексту – Главное управление) является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей компетенции функции Министерства по выработке и реализации государственной политики, а также нормативному правовому регулированию в сфере миграции.

Правовую основу деятельности Главного управления по вопросам миграции МВД России составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и нормативные правовые акты МВД России.

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

Важным направлением деятельности Главного управления является осуществления взаимодействия с иными подразделениями МВД России, соответствующими подразделениями правоохранительных органов, государственных и

муниципальных органов, общественными объединениями и организациями, а также в соответствии с международными договорами Российской Федерации с правоохранительными органами иностранных государств и международными полицейскими организациями.

Главное управление выполняет функции головного подразделения МВД России в сфере обеспечения:

- производства по делам о гражданстве Российской Федерации, оформления и выдачи основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации;
- осуществления регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, контроля за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации;
- осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;
- оформления и выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда в Российскую Федерацию, проживания и временного пребывания в Российской Федерации;
- осуществления федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции;
- осуществления в соответствии с законодательством Российской Федерации контроля и надзора в сфере внешней трудовой миграции, привлечения иностранных работников в Российскую Федерацию и трудоустройства граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации;
- разработки и реализации во взаимодействии с иными структурными подразделениями Министерства, территориальными органами МВД России, иными государственными органами мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции;
- исполнения законодательства Российской Федерации по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев, участия в установленном порядке в предоставлении политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства;
- осуществления оперативной координации действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, участвующих в реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, а также контроля за ее реализацией совместно с Межведомственной комиссией по реализации указанной Государственной программы.

Структура и штатное расписание Главного управления утверждаются Министром внутренних дел Российской Федерации по представлению первого заместителя Министра внутренних дел Российской Федерации, ответственного за его деятельность.

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

Главное управление возглавляет начальник, назначаемый на должность и освобождаемый от должности в установленном порядке, который имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности в установленном порядке. Он осуществляет непосредственное руководство Главным управлением, несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Главное управление задач и полномочий, а также за состояние служебной дисциплины и законности среди личного состава Главного управления, эффективность профилактической и воспитательной работы с ним.

Должность начальника Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации замещает генерал-майор полиции Кириллова Ольга Евгеньевна.

Таблица 3. Структура ГУВМ МВД России

Начальник Управления	
Кириллова Ольга Евгеньевна	генерал-майор полиции
Первый заместитель начальника ГУВМ МВД России	
Заместители начальника ГУВМ МВД России	
Управление делопроизводства и работы с обращениями граждан ГУВМ МВД России	
Отдел кадров и государственной службы ГУВМ МВД России	
Управление по предоставлению государственных услуг ГУВМ МВД России	
Управление по вопросам гражданства ГУВМ МВД России	
Управление по паспортной и регистрационной работе ГУВМ МВД России	
Управление по вопросам внешней трудовой миграции ГУВМ МВД России	
Информационно-аналитическое управление ГУВМ МВД России	
Организационно-зональное управление ГУВМ МВД России	

**Управление по организации разрешительно-визовой работы
ГУВМ МВД России**

Управление по организации работы с беженцами, соотечественниками и вынужденными переселенцами ГУВМ МВД России

**Управление нормативно-правового обеспечения и международных связей
ГУВМ МВД России**

**Управление по организации контрольно-надзорной деятельности
ГУВМ МВД России**

При начальнике Главного управления действует совещание, порядок проведения и состав которого определяются начальником Главного управления.

Необходимо отметить, что издание Указа Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156, в котором было объявлено об упразднении ФМС России и передаче ее функций МВД России, стало значимым событием в области государственного регулирования миграционных процессов в стране и дальнейшего реформирования правоохранительных органов.

Данное решение объясняется тем, что в сложных социально-экономических условиях именно МВД России обладает широкими возможностями в организации контроля за миграционными процессами. Реорганизация позволила сократить более чем на 30% численность прежней структуры. Если ранее деятельность ФМС в значительной мере зависела от степени взаимодействия с подразделениями МВД, то в настоящее время такая необходимость отпала [91].

Сегодня основными задачами Главного управления по вопросам миграции МВД России являются:

- организация и участие в формировании основных направлений государственной политики в сфере миграции;
- обеспечение совершенствования нормативно-правового регулирования в сфере миграции;
- обеспечение взаимодействия подразделений МВД России с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам, относящимся к компетенции Главного управления;
- организация и координация деятельности территориальных органов МВД России по вопросам, входящим в компетенцию Главного управления;
- 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.

В качестве основных функций Главного управления по вопросам миграции МВД России необходимо обозначить следующие:

- 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;

- определение приоритетных направлений совершенствования служебной деятельности территориальных органов МВД России, их структурных подразделений по вопросам, относящимся к компетенции Главного управления;

- подготовка на основе проводимого анализа прогнозов изменения миграционной обстановки, проектов стратегических решений по вопросам, отнесенным к компетенции Главного управления, с информированием заинтересованных органов государственной власти о тенденциях развития миграционной ситуации;

- 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 выполнения ими задач в сфере миграции на основе сочетания человеческих ресурсов и потенциала современных автоматизированных информационно-телекоммуникационных технологий, технических средств;

- осуществление мероприятий по формированию и реализации федеральных целевых программ по вопросам, отнесенным к компетенции Главного управления;

- 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 Главного управления;

- 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 Главного управления;

- 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 Главного управления;

- разработка в установленном порядке либо участие в разработке по решению руководства Министерства совместно с заинтересованными подразделениями Министерства, федеральными органами исполнительной власти про-

ектов международных договоров Российской Федерации, а также межведомственных нормативных правовых актов и соглашений в установленной сфере деятельности;

- подготовка или участие в подготовке проектов отзывов и заключений по проектам международных договоров Российской Федерации, законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации;

- 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 Главного управления;

- подготовка или участие в подготовке ответов по запросам Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека по вопросам деятельности Главного управления;

- 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 Главного управления;

- ведение совместно с заинтересованными подразделениями Министерства баз данных нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности, проведение работы по их систематизации;

- проведение антикоррупционной экспертизы изданных нормативных правовых актов МВД России при мониторинге применения нормативных правовых актов МВД России в соответствии с компетенцией Главного управления;

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

Кроме того, на Главное управление по вопросам миграции МВД России возложены задачи организации и координация деятельности по линии разрешительно-визовой работы, по вопросам гражданства Российской Федерации, по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членов их семей, по осуществлению мероприятий по административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства и их депортации, ведению адресно-справочной работы и др.

Необходимо отметить, что Главное управление по вопросам миграции МВД России для осуществления своих задач и функций наделено значительными правами, в числе которых:

- создавать рабочие группы и комиссии;

- 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, органи-

заций, должностных лиц этих органов и организаций, а также граждан документы, справочные и иные материалы, необходимые для принятия решений по вопросам деятельности Главного управления;

- по поручению первого заместителя Министра привлекать в установленном порядке образовательные и научные организации МВД России для выполнения поставленных перед Главным управлением задач и осуществления возложенных функций;

- участвовать в организации проведения научных исследований по вопросам деятельности Главного управления;

- пользоваться в установленном порядке базами данных МВД России и его территориальных органов, образовательных и научных организаций МВД России для решения задач, возложенных на Главное управление;

- проводить по вопросам, относящимся к компетенции Главного управления, проверки служебной деятельности территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях и их структурных подразделений;

- вносить предложения первому заместителю Министра о постановке на особый контроль территориальных органов МВД России и подразделений полиции, входящих в сферу ведения Главного управления, имеющих низкие результаты деятельности, а также о привлечении к дисциплинарной ответственности их руководителей;

- заслушивать отчеты руководителей подразделений территориальных органов МВД России и их структурных подразделений, организационно-методическое руководство деятельностью которых осуществляет Главное управление, а по согласованию с руководством Министерства - начальников территориальных органов МВД России и их заместителей по вопросам, относящимся к предмету ведения Главного управления;

- проводить совещания, рабочие встречи, научно-практические конференции и семинары;

- проводить в установленном порядке стажировку руководителей территориальных органов МВД России, состоящих в резерве для назначения на указанные должности, по направлениям деятельности Главного управления, а также образовательных и научных организаций МВД России;

- использовать при выполнении возложенных задач возможности государственных и муниципальных органов, общественных объединений и организаций, средств массовой информации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

- участвовать в установленном порядке в организации и проведении общественной экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, по которым Главное управление 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.

Также Главное управление вправе осуществлять иные полномочия в рамках действующих нормативных правовых актов МВД России.

Таким образом, Главное управление является самостоятельным структурным подразделением МВД России, ведающим вопросами миграции. Деятельность ГУВМ МВД России охватывает сразу несколько объемных направлений:

Регистрационное направление

Главное управление выполняет функции головного подразделения МВД России в области обеспечения 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. Также на него возложена задача организации и координации деятельности по 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.

Миграционный учет иностранных граждан

Главное управление является головным подразделением МВД России в сфере осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, организатором и координатором данной деятельности. В целях осуществления миграционного учета ГУВМ МВД России формирует и ведет Центральный банк данных учета иностранных граждан и лиц без гражданства.

Внешняя трудовая миграция

Главное управление выполняет функции головного подразделения МВД России в сфере обеспечения осуществления в соответствии с законодательством Российской Федерации контроля и надзора в сфере внешней трудовой миграции, привлечения иностранных работников в Российскую Федерацию и трудоустройства граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации. Также к полномочиям Главного управления относятся организация и координация деятельности по оформлению и выдаче работодателям, заказчикам работ (услуг) разрешений на привлечение в Российскую Федерацию и использование иностранных работников, разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства, а также патентов для осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности.

Организации работы с беженцами, соотечественниками и вынужденными переселенцами

На Главное управление возложены функции исполнения законодательства Российской Федерации по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев, участия в установленном порядке в предоставлении политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства.

Необходимо также отметить важную роль Главного управления в осуществлении 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, контроля за ее реализацией совместно с Межведомственной комиссией по реализации указанной Государственной программы.

Паспортно-визовое направление

Организация и координация деятельности по оформлению и выдаче паспортов гражданам Российской Федерации для выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию, по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства виз на въезд в Российскую Федерацию, их продлению, аннулированию и восстановлению – одно из наиболее объемных направлений деятельности Главного управления.

Оформление иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание и вида на жительство

Одним из важных направлений деятельности Главного управления является организация и координация деятельности территориальных органов по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации и вида на жительство в Российской Федерации.

Производство по делам о гражданстве Российской Федерации

Главное управление выполняет функции головного подразделения МВД России в сфере производства по делам о гражданстве Российской Федерации, оформления и выдачи основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации. Также Главное управление организует и координирует деятельность по определению и оформлению наличия гражданства Российской Федерации у лиц, проживающих на территории Российской Федерации, составлению заключений на заявления об изменении гражданства Российской Федерации, ведению учета лиц, в отношении которых уполномоченным органом приняты решения об изменении гражданства.

Важно также отметить, что Главное управление выполняет функции головного подразделения МВД России в сфере обеспечения осуществления федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции, а также разработки и реализации во взаимодействии с иными структурными подразделениями ведомства, территориальными органами МВД России, иными государственными органами мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции.

В заключение необходимо отметить, что в современных условиях передача функций от ФМС России МВД России представляется своевременной и во всех отношениях вполне оправданной. Данный шаг свидетельствует об усилении не только административных начал в сфере регулирования миграционных отношений [92], но и о реализации в полной мере социальной роли полиции. Вместе с тем сегодня необходимы постоянное изучение и обобщение практического опыта деятельности Главного управления по вопросам миграции МВД России, разработка на этой основе предложений по дальнейшему совершенствованию его функционирования.

Вопросы для самоконтроля

1. Какова компетенция Президента Российской Федерации в области выработки миграционной политики государства?
2. Назовите полномочия Федерального Собрания Российской Федерации, направленные на выработку мер обеспечения миграционной политики.
3. Охарактеризуйте роль Правительства Российской Федерации в организации и исполнении государственно-властных решений в области миграционной политики.
4. В чем выражается участие в формировании правовой миграционной политики Конституционного Суда Российской Федерации?
5. Определите место и роль органов исполнительной власти в миграционной системе государства.
6. Что составляет правовую основу деятельности Главного управления по вопросам миграции МВД России?
7. Каковы функции Главного управления по вопросам миграции МВД России как головного подразделения в сфере миграционной деятельности ведомства?
8. Назовите задачи Главного управления по вопросам миграции МВД России.
9. Представьте структуру Главного управления по вопросам миграции МВД России.

РАЗДЕЛ 4. ГОСУДАРСТВЕННАЯ МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

4.1. Значение и предпосылки формирования отечественной миграционной политики. Проблемы формирования миграционной политики Российской Федерации

Существующие в миграционной области проблемы постоянно меняются в соответствии с изменениями, происходящими в общественной и политической жизни государств, и для их решения необходима четкая, глубоко продуманная государственная миграционная политика [93]. Ошибки и просчеты в миграционной политике Европы показывают необходимость создания эффективных оградительных механизмов от миграционного движения в нашу страну [94], поскольку, несмотря на относительно благополучную в Российской Федерации миграционную обстановку, в этой сфере сохраняется ряд острых проблем [95].

Термин «политика» (греч. *politika* – «государственные и общественные дела») является одним из наиболее употребляемых в современном обществе.

В традиционном понимании **политика** – это «область взаимодействия между классами, партиями, народами, государствами, социальными группами, властью и населением, гражданами и их объединениями» [96].

Роль политики в жизни общества обусловлена обладанием такими ее свойствами, как универсальность, всеохватывающий характер, способность воздействовать на все стороны общественной жизни [97]. При этом миграционная политика является одной из важнейших составляющих государственной политики, занимающей при этом самостоятельное место. В качестве определения 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.

Эффективная государственная миграционная политика призвана не только контролировать, но и воздействовать на процессы миграции, изменяя численность и направление движения, а также влиять на процессы адаптации и интеграции мигрантов в принимающее сообщество.

Роль миграционной политики сегодня принято рассматривать в таких аспектах, как обеспечение защиты национальной экономики, гибкое регулирование численности иностранной рабочей силы и рациональное ее использование с учетом экономических и политических интересов государства [98].

При этом проблема миграции рассматривается в таких аспектах обеспечения безопасности страны, как военный, экономический, международный, социальный, демографический, культурный, этнический, эпидемиологический и др.



С проблемой регулирования внешней миграции наше государство со всей остротой столкнулось *в начале 90-х годов* прошлого столетия, когда после распада СССР в страну хлынули стихийные миграционные потоки. Причиной резкого увеличения масштабов иммиграции стали преодоление изоляции России на международной арене, «прозрачность» государственных границ. Что касается качественных характеристик мигрантов того времени, то главным образом на территорию России возвращались представители русского и русскоязычного населения из бывших союзных республик. При этом необходимо отметить, что, по расчетам демографов, в этот период вернулась в страну лишь малая часть наших соотечественников, что объективно связано с упадком экономики государства, сложностями бюрократических процедур, связанных с легализацией статуса мигрантов [99]. Вместе с тем эта волна мигрантов показала, что российское государство оказалось не готовым взять миграционную ситуацию под контроль по причине отсутствия сформированной концепции в данной области.

Миграционное законодательство того времени развивалось довольно хаотично, в числе первых появились нормативные правовые акты, регулирующие правовой статус преобладающей в то время категории вынужденных мигрантов. Основу стратегии государства в области миграции заложил Указ Президента Российской Федерации от 9 августа 1994 г. № 1668, утвердивший Федеральную миграционную программу Российской Федерации. Указанный документ в качестве первоочередной задачи миграционной политики провозгласил защиту прав и интересов мигрантов [100].

С позиции современности очевидна несостоятельность данных ориентиров, поскольку определять в качестве приоритета государственной миграционной политики защиту прав и интересов мигрантов, а не благосостояние собственных граждан как минимум недальновидно.

В дальнейшем, в 2000-е годы, экономический рост страны обусловил ее привлекательность для трудовых мигрантов, что в целом соответствовало мировой тенденции возрастания роли трудовой миграции в экономике в условиях глобализации. Значительному притоку этой категории мигрантов способствовал также очевидный дисбаланс в пользу России в экономическом положении между государствами – бывшими союзными республиками.

В то же время необходимо констатировать, что в тот момент государство было не готово к такому повороту событий, в связи с чем предпринимались колоссальные усилия по выработке четкой миграционной политики.

В 2003 году Правительством Российской Федерации была утверждена новая Концепция регулирования миграционных процессов в стране [101], разработчиками которой акценты справедливо были смещены в сторону интересов собственного населения страны. Так, в качестве основной задачи во внешнеполитической области была заявлена защита прав и свобод российских граждан.

Также в этот период предприняты значительные меры правового и организационного характера, направленные на урегулирование миграционных процессов. Разработан и принят нормативный правовой акт, регулирующий правовое положение иностранных граждан в России – Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», а также Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан», ставший широким демократическим шагом в сторону упрощения бюрократических процедур, связанных с легализацией правового статуса мигрантов в России.

В этот период ФМС России выделяется в самостоятельный орган исполнительной власти.

Далее, вплоть до кризисного 2008 года, трудовая миграция в Россию имела устойчивую нарастающую тенденцию к росту. В период мирового финансово-экономического кризиса 2008 – 2009 годов произошло резкое сокращение числа рабочих мест, вследствие чего снизилась потребность в привлечении иностранной рабочей силы, и к 2011 году в сравнении с 2008 годом квота на привлечение и использование иностранной рабочей силы была сокращена вдвое [102]. При этом ошибочно было бы полагать, что официальное снижение

спроса на труд мигрантов подвигло вернуться их в страны исхода, поскольку значительная часть мигрантов остается, вовлекаясь в криминальный бизнес.

В условиях изменившихся тенденций и направлений миграционных процессов государством были предприняты серьезные меры по разработке стратегических ориентиров в данной области, в результате чего в 2012 году Президентом Российской Федерации утверждена Концепция государственной миграционной политики на период до 2025 года. С помощью вышеуказанной Концепции «осуществлен выбор наиболее приоритетных векторов развития внутренней и внешней миграции, которые служат ориентиром в развитии миграционного законодательства в целом» [103].

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.

Таким образом, можно сказать о том, что на сегодняшний день разработан и принят основной стратегический документ, определяющий политику государства в сфере миграции. Вместе с тем также имеется ряд проблем, затрудняющих ее практическую реализацию.

4.2. Цели и задачи государственной миграционной политики Российской Федерации

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года представляет собой систему взглядов на содержание, принципы и основные направления деятельности Российской Федерации в сфере миграции. Ею определяются цели, принципы, задачи, основные направления и механизмы реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.

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.

Рассматриваемая Концепция разработана в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации во взаимосвязи с Концепцией государственной национальной политики Российской Федерации, Концепцией демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года и другими документами стратегического планирования, а также с общепризнанными принципами и нормами международного права и обязательствами Российской Федерации, вытекающими из международных договоров в сфере миграции.

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.

Реализация государственной миграционной политики Российской Федерации предполагается в три этапа (см. табл. 4).

Таблица 4.

<i>Первый этап (2012 – 2015 годы)</i>	<i>Второй этап (2016 – 2020 годы)</i>	<i>Третий этап (2021 – 2025 годы)</i>
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.	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.	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 второго этапа предполагается к 2021 году приостановить миграционный отток населения из районов Сибири и Дальнего Востока.

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

Таким образом, необходимо еще раз подчеркнуть, что современная миграционная ситуация в России сформирована в результате изменений, 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 ближайшем будущем Россия столкнется 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.

В настоящее время реализуется второй этап государственной миграционной политики Российской Федерации (2016 – 2020 годы). Вместе с тем проблемы в сфере миграции далеки от своего решения. По-прежнему актуальны вопросы, связанные с незаконной миграцией и сопутствующим ей развитием теневой экономики, преступности мигрантов, межнациональных конфликтов. Сегодня к существующим проблемам добавилось обострение внешнеполитической обстановки, активизации процессов вынужденной миграции и рост ксенофобии, что придает им еще большую остроту. Изменения, произошедшие в тенденциях иммиграции в Россию, требуют всестороннего анализа и осмысления новых проблем в рамках продуманной и взвешенной политики государства [104].

Миграционная политика страны должна быть достаточно гибкой, сочетая в себе четкую стратегию с возможностью непрерывного обновления в соответствии с новыми вызовами времени. В ней четко должны быть определены количественные характеристики миграции, необходимой стране сегодня и на долгосрочную перспективу, приоритетные страны исхода мигрантов и качественные требования к мигрантам с учетом экономических и демографических интересов страны.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определение понятия миграционной политики государства.
2. Какова роль государственной миграционной политики?
3. Назовите современные проблемы формирования государственной миграционной политики и регулирования миграционных процессов.
4. Охарактеризуйте историю формирования отечественной миграционной политики.
5. Какие приоритетные векторы развития внутренней и внешней миграции нашли отражение в Концепции государственной миграционной политики на период до 2025 года?
6. Назовите цели и задачи государственной миграционной политики.
7. Перечислите принципы государственной миграционной политики Российской Федерации.
8. Перечислите этапы реализации государственной миграционной политики.

РАЗДЕЛ 5.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВНЕШНЕЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

5.1. Нормативные правовые основы привлечения и использования иностранной рабочей силы в Российской Федерации

Как уже говорилось ранее, современные процессы глобализации в значительной степени отражаются на мировой экономике, обуславливая возрастание в ней роли трудовой миграции. Сегодня практически все государства принимают участие в международном обмене трудовыми ресурсами, и Российской Федерации принадлежит здесь одно из ведущих мест.

По данным Главного управления по вопросам миграции МВД России, в 2017 году количество иностранных граждан, прибывших в страну и поставленных на миграционный учет, составило 15 710 227 человек, при этом значительная часть мигрантов прибывает в поисках работы. Так, в 2016 году количество въезжающих в страну иностранцев с целью работы составило 4 284 181 человек, в 2017 – уже 4 854 004 человека. Всего в 2017 году иностранным гражданам было выдано 148 326 разрешений на работу и оформлено 1 682 622 патентов [105]. Это, безусловно, свидетельствует о растущей привлекательности России на мировом рынке труда.

Привлечение в страну иностранных специалистов по востребованным специальностям обусловлено необходимостью дальнейшего поступательного развития национальной экономики. Важность трудовой миграции для экономического роста страны подчеркнута в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, где в числе основных понятий закреплено ее определение:

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

Разработчиками вышеуказанной государственной стратегии в миграционной сфере поставлен ряд перспективных задач в области разработки дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы, востребованной российской экономикой.

Необходимо отметить, что административно-правовой режим трудовой миграции представляет собой сложное комплексное образование, включающее вышеуказанные стратегические национальные приоритеты в этой области, установление специальных режимных правил осуществления трудовой деятельности, а также контрольно-надзорных полномочий уполномоченных органов [106].

В числе основных нормативных правовых актов, регулирующих трудовую миграцию в Российской Федерации, необходимо отметить Конституцию Российской Федерации, международные акты по охране труда мигрантов, Трудовой кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», а также ведомственные нормативные акты, такие как приказ МВД России от 20 октября 2017 г. № 800 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче патентов для осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности на территории Российской Федерации» [107] и приказ МВД России от 1 ноября 2017 г. № 827 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства» [108].

Статья 327.1 Трудового кодекса Российской Федерации [109] определяет, что на территории Российской Федерации на трудовые отношения между работником, являющимся иностранным гражданином или лицом без гражданства, и работодателем распространяются правила, установленные трудовым законодательством и иными актами, содержащими нормы трудового права. Исключения составляют случаи, когда трудовые отношения с вышеуказанной категорией работников регулируются иностранным правом.

Вместе с тем трудовой договор не может быть заключен в случае, если в соответствии с федеральными законами или международными договорами Российской Федерации работодатель не вправе привлекать к трудовой деятельности иностранных работников.

Имеющиеся запреты, связанные с отсутствием у лица российского гражданства, играют значительную роль в обеспечении административно-правового режима трудовой миграции. Их установление связано с необходимостью обеспечения национальной безопасности государства в политической, экономической, экологической, военной и других важных сферах.

Так, в соответствии со ст. 12 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранные граждане в Российской Федерации **не имеют права** избирать и быть избранными в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также участвовать в референдуме Российской Федерации и референдумах субъектов Российской Федерации. Вместе с тем постоянно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане в случаях и порядке, предусмотренных федераль-

ными законами, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме.

Статьей 14 вышеуказанного Федерального закона определены особенности отношения иностранных граждан к государственной или муниципальной службе и к отдельным видам деятельности.

Иностранный гражданин **не имеет права** находиться на муниципальной службе. Отношение иностранных граждан к государственной службе определяется Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации», в соответствии с которым государственная служба Российской Федерации – это профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий, определенных законом, из чего следует вывод о том, что лица, не имеющие гражданства Российской Федерации, не могут заниматься указанной деятельностью [110].

Кроме того, на территории Российской Федерации иностранные граждане **не имеют права:**

замещать должности в составе экипажа судна, плавающего под государственным флагом Российской Федерации;

быть членами экипажей военных кораблей Российской Федерации или других эксплуатируемых в некоммерческих целях судов, а также летательных аппаратов государственной или экспериментальной авиации;

быть командирами гражданских воздушных судов, если иное не установлено федеральным законом;

быть принятыми на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности Российской Федерации (перечень таких объектов и организаций утверждается Правительством Российской Федерации);

заниматься иной деятельностью и замещать иные должности, допуск иностранных граждан к которым ограничен федеральным законом.

Так, например, Правительством Российской Федерации утвержден Перечень объектов и организаций, в которые иностранные граждане **не имеют права** быть принятыми на работу. К ним относятся:

- объекты и организации Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований;

- структурные подразделения по защите государственной тайны и подразделения, осуществляющие работы, связанные с использованием сведений, составляющих государственную тайну, органов государственной власти и организаций;

- организации, в состав которых входят радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, на которых осуществляются разработка, производство, эксплуатация, хранение, транспортировка и утилизация ядерного оружия, радиационно опасных материалов и изделий [111].

Иностранные граждане также *не могут* поступить на службу в полицию. Так, в соответствии со ст. 25 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» «сотрудником полиции является гражданин Российской Федерации, который осуществляет служебную деятельность на должности федеральной государственной службы в органах внутренних дел и которому в установленном порядке присвоено специальное звание».

В соответствии со ст. 12 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранные граждане не могут призываться на военную службу, а также на альтернативную гражданскую службу. Вместе с тем национальное законодательство позволяет им поступить на военную службу по контракту либо быть принятыми на работу в Вооруженные Силы Российской Федерации, а также другие войска и воинские формирования в качестве лиц гражданского персонала.

Таким образом, за исключением действующих ограничений, отечественное законодательство предоставляет право иностранным гражданам пользоваться 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.

При этом 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.

Исключение из установленного правила составляют иностранные граждане:

- постоянно или временно проживающие на территории Российской Федерации;

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

- сотрудники дипломатических представительств, работники консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, сотрудники международных организаций и их частные домашние работники;

- работники иностранных юридических лиц, выполняющие монтажные (шефмонтажные) работы, сервисное и гарантийное обслуживание, а также по-

сегарантийный ремонт поставленного в Российскую Федерацию технического оборудования;

- журналисты, аккредитованные в Российской Федерации;
- обучающиеся профессиональных образовательных организаций и образовательных организаций высшего образования в Российской Федерации и выполняющие работы (оказывающие услуги) в течение каникул;

- обучающиеся профессиональных образовательных организаций и образовательных организаций высшего образования в Российской Федерации 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 образовательными организациями высшего образования, научными организациями, в которых действуют диссертационные советы, либо иными научными организациями и инновационными организациями согласно установленным критериям и (или) перечню, утвержденным Правительством Российской Федерации, либо в качестве педагогических работников для проведения занятий в иных организациях, осуществляющих образовательную деятельность (исключение составляют лица, 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 в научных организациях и образовательных организациях высшего образования, (исключение составляют духовные образовательные организации);

- являющиеся творческими работниками, прибывшими в Российскую Федерацию не более чем на тридцать дней для осуществления гастрольной деятельности;

- приглашенные в Российскую Федерацию медицинские, педагогические или научные работники, занимающиеся соответствующей деятельностью на территории международного медицинского кластера;

- аккредитованные работники аккредитованных на территории Российской Федерации представительств иностранных юридических лиц;

- не достигшие возраста четырнадцати лет, осуществляющие трудовую деятельность в организациях кинематографии, театрах, театральных и концертных организациях, цирках, в порядке, регламентированном трудовым законодательством Российской Федерации, и спортсмены в возрасте до восемнадцати лет;

- признанные беженцами на территории Российской Федерации (до утраты или лишения этого статуса);

- получившие временное убежище на территории Российской Федерации (до утраты или лишения временного убежища).

Таким образом, в Российской Федерации в соответствии с ч. 3 ст. 62 Конституции Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Основные права иностранных работников на территории Российской Федерации: свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности с учетом ограничений, предусмотренных федеральным законодательством.

5.2. Порядок осуществления трудовой деятельности отдельными категориями иностранных граждан

По общему правилу, для того чтобы принять на работу иностранного гражданина, работодателю необходимо получить разрешение на привлечение и использование иностранных работников.

В соответствии с требованиями ст. 18 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» «разрешение на привлечение и использование иностранных работников выдается при наличии заключения соответствующего органа государственной службы занятости населения субъекта Российской Федерации».

Статья 18 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» также предусматривает, что работодатели, пригласившие иностранного гражданина в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности либо заключившие с иностранным работником в Российской Федерации новый трудовой договор, **обязаны:**

- иметь разрешение на привлечение и использование иностранных работников, если иное не предусмотрено Федеральным законом;

- обеспечить получение иностранным гражданином разрешения на работу;

- представить документы, необходимые для регистрации иностранного гражданина по месту пребывания в Российской Федерации;

- содействовать выезду иностранного работника из Российской Федерации по истечении срока заключенного с ним трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг);

- оплачивать расходы, связанные с административным выдворением за пределы Российской Федерации или депортацией иностранного гражданина, принятого на работу с нарушением установленного Федеральным законом порядка привлечения и использования иностранных работников;

- направлять в федеральный орган исполнительной власти в сфере миграции или его территориальный орган информацию о нарушении иностранным работником условий трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), а также о досрочном расторжении таких договоров;

- направлять в федеральный орган исполнительной власти в сфере миграции или его территориальный орган и территориальный орган федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами безопасности, информацию о самовольном оставлении иностранным работником места работы или места пребывания.

Следует подчеркнуть, что работодатели имеют право привлекать и использовать иностранных работников и без разрешения на привлечение и использование иностранных работников в тех случаях, когда иностранные граждане:

- прибыли в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы;

- являются высококвалифицированными специалистами и привлекаются к трудовой деятельности в Российской Федерации в соответствии положениями федерального законодательства;

- являются членами семьи высококвалифицированного специалиста, привлеченного к трудовой деятельности в Российской Федерации в соответствии положениями федерального законодательства;

- обучаются в Российской Федерации по очной форме в профессиональной образовательной организации или образовательной организации высшего образования по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию.

К обязанностям российского работодателя также относится необходимость уведомления территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере миграции в субъекте Российской Федерации, на территории которого иностранный гражданин осуществляет трудовую деятельность, о заключении либо прекращении (расторжении) с данным иностранным гражданином трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг). Законодателем установлен срок исполнения данного требования, который не должен превышать трех рабочих дней с даты заключения или прекращения (расторжения) соответствующего договора. Невыполнение данного требования влечет административную ответственность, установленную ч. 3 ст. 18.15 КоАП РФ, в том числе и в случае когда привлечение и использование иностранных работников российским работодателем не требует получения разрешительных документов.

Как ранее было отмечено, по общему правилу иностранный гражданин имеет право осуществлять трудовую деятельность в случае если он достиг возраста восемнадцати лет, при наличии разрешения на работу или патента. В Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в числе основных понятий закреплено определение вышеуказанных документов.

Разрешение на работу – документ, подтверждающий право иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, требующем получения визы, и других категорий иностранных граждан в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, на временное осуществление на территории Российской Федерации трудовой деятельности.

Патент – документ, подтверждающий право иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, за исключением отдельных категорий иностранных граждан в случаях, предусмотренных Федеральным законом, на временное осуществление на территории субъекта Российской Федерации трудовой деятельно-

Привлечение работодателями иностранного работника по патенту стало законодательным нововведением в сфере трудовой миграции. В настоящее время иностранные граждане, прибывшие в Россию в порядке, не требующем получения визы, могут осуществлять трудовую деятельность в России на основании патента в организациях, у индивидуальных предпринимателей а также у физических лиц.

Документы для получения патента подаются иностранным гражданином в территориальном органе федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел течение *тридцати календарных дней* со дня въезда в Российскую Федерацию.

Патент выдается иностранному гражданину на срок от одного до двенадцати месяцев. Срок действия патента может неоднократно продлеваться на период от одного месяца. При этом общий срок действия патента с учетом продлений не может составлять более двенадцати месяцев со дня выдачи патента. Срок действия патента считается продленным на период, за который уплачен налог на доходы физических лиц в виде фиксированного авансового платежа.

Иностранный гражданин, прибывший в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, при выдаче патента (равно как и разрешения на работу) подлежит фотографированию и обязательной государственной дактилоскопической регистрации. Полученные сведения в дальнейшем вносятся в банк данных об осуществлении иностранными гражданами трудовой деятельности.

Необходимо отметить, что органам государственной власти субъектов Российской Федерации предоставлены сегодня широкие права в вопросах регулирования привлечения и использования иностранных работников на территории соответствующих регионов.

Так, например, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе устанавливать запрет на привлечение хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на территории субъекта Российской Федерации, иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на основании патентов, по отдельным видам экономической деятельности. Данное решение может приниматься ежегодно, исходя из региональных особенностей рынка труда и приоритетного порядка трудоустройства граждан Российской Федерации.

Также к полномочиям рассматриваемых субъектов относится право принимать решение об указании в патенте, выдаваемом на территории данного субъекта Российской Федерации, профессии (специальности, должности, вида трудовой деятельности) иностранного гражданина. При этом иностранный гражданин не вправе осуществлять на территории данного субъекта Российской Федерации трудовую деятельность по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), которая не указана в патенте.

Эффективным инструментарием регулирования процессов внешней трудовой миграции стала законодательно предусмотренная возможность принятия решения федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции, исходя из складывающейся экономической обстановки, о приостановлении на определенный период выдачи патентов на территории субъекта Российской Федерации или принятия Правительством Российской Федерации решения о приостановлении на определенный период выдачи патентов на территории Российской Федерации.

Вместе с тем современные процессы глобализация требуют новых подходов к регулированию вопросов трудовой миграции. Сегодня большинство развитых европейских государств использует селективный метод регулирования указанных процессов, и в условиях совершенствования отечественного законодательства, регулирующего внешнюю трудовую миграцию, необходимо учитывать имеющийся положительный опыт. Например, граждане государств – членов Европейского союза имеют право осуществлять трудовую деятельность на территории любого из них, а члены их семьи получают право на свободу передвижения и трудоустройство. Таким образом, в Европейском союзе создается единый рынок труда. Одновременно с этим вводится жесткий пограничный режим с соседними государствами, которые не входят в состав Евросоюза, закрывая въезд нежелательным мигрантам.

Этот опыт может быть интересен для России прежде всего в связи с созданием интегрированных объединений государств, участником которых является Россия (Евразийский экономический союз и др.) [112].

Подписание 29 мая 2014 года Договора о Евразийском экономическом союзе [113] Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерацией, к которому впоследствии присоединились Республика Армения и Кыргызская Республика, вывело такое направление взаимодействия государств – членов Союза, как внешняя трудовая миграция граждан, на качественно новый уровень.

Договор предусматривает значительное упрощение порядка осуществления трудовой деятельности трудящимся государств-членов на территориях государств союза. Так, работодатели и (или) заказчики работ (услуг) государства-члена вправе привлекать к осуществлению трудовой деятельности трудящихся государств-членов без учета ограничений по защите национального рынка труда. При этом трудящимся государств-членов не требуется получение разрешения на осуществление трудовой деятельности в государстве трудоустройства [114]. Вместе с тем российский работодатель обязан предоставлять уведомление о заключении трудового договора с гражданами этих государств в обычном порядке в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции в субъекте Российской Федерации, на территории которого эти иностранные граждане осуществляют трудовую деятельность.

Необходимо отметить, что важной составляющей института трудовой миграции в Российской Федерации является установление юридической ответственности за невыполнение установленных требований в данной сфере общественных отношений.

За совершение правонарушений в сфере трудовой миграции физические и юридические лица при условии совершения ими противоправного, виновного действия или бездействия привлекаются к административной ответственности, установленной КоАП РФ. Институт административной ответственности за правонарушения в сфере трудовой миграции в последние годы активно развивается, пополняясь новыми нормами. Сегодня он включает следующие составы административных правонарушений:

- незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации (ст. 18.10);
- незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства (ст. 18.15);
- нарушение правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах) (ст. 18.16);
- несоблюдение установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности (ст. 18.17);
- нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства срока обращения за выдачей патента (ст. 18.20).

Основными задачами этого важного института административной ответственности являются защита личности, охрана прав и свобод граждан России, иностранных граждан и лиц без гражданства, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений в регулируемой сфере.

Следует отметить, что незаконная трудовая миграция оказывает значительное негативное влияние на состояние всей системы экономических отношений в стране, криминализируя национальную экономику. Поэтому в отношении лиц, культивирующих данное явление, за организацию незаконной миграции, в том числе в целях осуществления незаконной трудовой деятельности, законодателем установлена уголовная ответственность по ст. 322.1. Уголовного кодекса Российской Федерации.

Вместе с тем в качестве мер общего предупреждения незаконной трудовой миграции видится, прежде всего, переориентирование отечественной экономики на сокращение потребности в низкоквалифицированной иностранной рабочей силе.

5.3. Современные тенденции привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации некоторых категорий иностранных граждан

Сегодня перед Россией стоит непростая задача модернизации экономики и ее дальнейшего инновационного развития, в связи с чем остро назрела необходимость в реформировании миграционной политики, ориентированной на привлечение на отечественный рынок труда иностранной рабочей силы.

До недавнего времени российское законодательство в основном было ориентировано на приток низкоквалифицированных трудовых мигрантов, однако в последние годы приняты значительные меры по переориентированию отечественной экономики в этом отношении.

Так, 2013 году в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» было внесено положение, дающее право осуществлять трудовую деятельность на основании разрешения на работу иностранным гражданам, обучающимся в Российской Федерации по очной форме в профессиональной образовательной организации или образовательной организации высшего образования по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию.

В 2015 году в целях стимулирования притока в страну квалифицированных иностранных специалистов приказом Минтруда России «Об утверждении перечня профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан – квалифицированных специалистов, трудоустраивающихся по имеющейся у них профессии (специальности), на которых квоты на выдачу иностранным гражданам, прибывающим в Российскую Федерацию на основании визы, разрешений на работу не распространяются» был утвержден по согласованию с Министерством экономического развития Российской Федерации перечень профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан – квалифицированных специалистов, трудоустраивающихся по имеющейся у них профессии (специальности), на которых квоты на выдачу иностранным гражданам, прибывающим в Российскую Федерацию на основании визы, разрешений на работу не распространяются [115].

Ранее, в 2010 году в результате внесения поправок в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» была выделена категория иностранных граждан – высококвалифицированные специалисты, которые стали самостоятельным субъектом административных, трудовых и гражданско-правовых отношений.

В соответствии с положениями вышеуказанного Федерального закона ***высококвалифицированным специалистом признается*** иностранный гражданин, имеющий опыт работы, навыки или достижения в конкретной области деятельности, если условия привлечения его к трудовой деятельности в Российской Федерации предполагают получение им заработной платы (вознаграждения) не ниже законодательно установленного размера.

В настоящее время эта сумма отличается для различных категорий высококвалифицированных специалистов, в зависимости от вида их деятельности в Российской Федерации, и устанавливается из расчета за один календарный месяц либо один год (365 календарных дней) в размере не менее, чем определенный федеральным законодательством.

Законодателем прямо установлен ***запрет на приобретение статуса высококвалифицированного специалиста*** некоторым категориям иностранных граждан, это касается, например, граждан, которые привлекаются к трудовой деятельности в Российской Федерации для занятия проповеднической либо иной религиозной деятельностью, включая совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний, обучение религии и религиозное воспитание последователей какой-либо религии. Кроме того, ограничения на привлечение к трудовой деятельности высококвалифицированных иностранных специалистов распространяются на иностранных работников, привлекаемых для

торгового обслуживания покупателей в процессе розничной торговли товарами народного потребления (включая фармацевтические товары) независимо от ассортимента реализуемых товаров, торговых площадей и форм обслуживания покупателей. Исключение составляют работники, осуществляющие руководство и координацию деятельности, связанной с ведением торговли (ст. 13.2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

Установленный законодателем значительный уровень заработной платы (вознаграждения) для высококвалифицированных иностранных специалистов подчеркивает значимость их привлечения для российской экономики, поскольку конкуренция за привлечение таких работников имеет международный масштаб.

Однако если наличие соответствующей заработной платы – это обязательное условие выдачи разрешения на работу для высококвалифицированного специалиста, которое в императивном порядке должно быть зафиксировано в трудовом (гражданско-правовом) договоре, представляемом для получения разрешения на работу, то условие наличия у иностранного гражданина опыта, квалификационных навыков или достижений в определенной сфере деятельности устанавливается сегодня только работодателем (заказчиком).

Российский работодатель вправе самостоятельно оценивать квалификацию интересующего его специалиста, используя документы и сведения, подтверждающие наличие у него профессиональных знаний и навыков, сведения о результатах трудовой деятельности иностранного гражданина, включая отзывы иных работодателей и заказчиков работ (услуг), в том числе иностранных, сведения, представленные организациями, профессионально занимающимися оценкой и подбором персонала, сведения о результатах интеллектуальной деятельности, автором или соавтором которых является иностранный гражданин, сведения о профессиональных наградах и других формах признания профессиональных достижений, сведения об итогах проведенных работодателем или заказчиком работ (услуг) конкурсов и др.

В целях создания благоприятных условий для иностранных высококвалифицированных специалистов отечественное законодательство предоставляет им различные льготы:

- существенное упрощение процедуры их привлечения в российскую экономику;
- увеличение сроков нахождения иностранных высококвалифицированных специалистов на территории Российской Федерации;
- предоставление высококвалифицированным специалистам различного рода преференций при осуществлении ими трудовой деятельности (возможность осуществления трудовой деятельности на территории двух и более субъектов Российской Федерации).

Помимо этого, как самому иностранному высококвалифицированному специалисту, так и членам его семьи предоставляются дополнительные гарантии, которые не распространяются на иных иностранных работников. Так, прибывшим в Российскую Федерацию высококвалифицированным специалистам и членам их семей на срок действия трудового договора или гражданско-право-

вого договора на выполнение работ (оказание услуг) по их заявлению в письменной форме территориальным органом исполнительной власти в сфере миграции может быть оформлен вид на жительство (ст. 13.2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

Кроме того, законодателем предусмотрены способы осуществления контроля за соблюдением работодателями и заказчиками работ (услуг), обязательств перед иностранными высококвалифицированными специалистами, например, обязанность ежеквартально не позднее последнего рабочего дня месяца, следующего за отчетным кварталом, уведомлять федеральный орган исполнительной власти в сфере миграции или его уполномоченный территориальный орган об исполнении обязательств по выплате заработной платы (вознаграждения) высококвалифицированным специалистам.

Вместе с тем до настоящего времени имеется ряд нерешенных проблем, связанных с реализацией административно-правового статуса данной категории иностранных работников на территории Российской Федерации.

Как было сказано ранее, федеральное законодательство не устанавливает специальных требований к документам, подтверждающим квалификацию иностранных работников – высококвалифицированных специалистов. Основное требование: все документы и сведения должны носить объективный характер, быть достоверными и проверяемыми [116]. Таким образом, российский работодатель и заказчик работ (услуг) самостоятельно осуществляют оценку компетентности и уровня квалификации иностранных граждан, которых они желают привлечь в качестве высококвалифицированных специалистов, и несут соответствующие риски. Поэтому в целях поддержания и развития тенденции привлечения высококвалифицированных иностранных специалистов к трудовой деятельности в Российской Федерации необходимо дальнейшее совершенствование регулирования их административно-правового статуса как совокупности прав, обязанностей и ответственности в сфере государственного управления трудовой миграцией в Российской Федерации.

В качестве гарантии соблюдения прав высококвалифицированных иностранных специалистов отечественным законодателем установлено, что в случае если работодатель или заказчик работ (услуг) не исполнил принятых на себя обязательств перед этой категорией лиц или обязательств, вытекающих из условий заключенного трудового договора, либо им не были соблюдены существенные условия гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), он не вправе в течение двух лет привлекать иностранных граждан к трудовой деятельности в Российской Федерации в качестве высококвалифицированных специалистов. Те же ограничения действуют в случае если работодатель или заказчик работ (услуг) представил в федеральный орган исполнительной власти в сфере миграции или его уполномоченный территориальный орган поддельные или подложные документы.

Таким образом, можно констатировать, что в правовом регулировании трудовой миграции в Российской Федерации в последнее время произошли значительные изменения. В целом современное отечественное иммиграционное законодательство значительно улучшило условия и процедуру привлечения к трудовой деятельности иностранных граждан в России.

Вопросы для самоконтроля

1. Охарактеризуйте систему нормативных правовых актов, регулирующих трудовую миграцию в Российской Федерации.
2. Назовите запреты, связанные с отсутствием у работника российского гражданства.
3. Каковы обязанности работодателей, пригласивших иностранного гражданина в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности либо заключивших с иностранным работником в Российской Федерации новый трудовой договор?
4. Дайте определение понятий «трудовая миграция», «разрешение на работу», «патент».
5. Перечислите случаи, в которых работодатели имеют право привлекать и использовать иностранных работников без разрешения на привлечение и использование иностранных работников.
6. В каких случаях трудящимся-мигрантам не требуется получение разрешения на осуществление трудовой деятельности в России?
7. Чем предусмотрена юридическая ответственность за совершение правонарушений в сфере трудовой миграции?
8. Кто в Российской Федерации признается иностранным высококвалифицированным специалистом?
9. Какие дополнительные гарантии и льготы предоставляются иностранному высококвалифицированному специалисту и членам его семьи?

РАЗДЕЛ 6.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИОННОГО УЧЕТА ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

6.1. Порядок миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации

Одним из важнейших условий законности нахождения иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации является своевременное выполнение обязанности встать в установленном порядке на миграционный учет.

По своей сути миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации является формой государственного регулирования миграционных процессов, призванной обеспечить исполнение конституционных гарантий соблюдения права каждого, кто законно находится на территории страны, на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства в ее пределах и других прав и свобод личности, а также на защиту национальных интересов Российской Федерации в сфере миграции [117].

Порядок миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства на территории страны определен Федеральным законом от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», принятие которого в свое время явилось демократическим шагом в сторону упрощения бюрократических процедур, связанных с регистрацией иностранных граждан и лиц без гражданства, призванным «вывести из тени» незаконных мигрантов.

Вышеуказанный Федеральный закон 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. 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» [118].

Концепция Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» соответствует международным обязательствам Российской Федерации 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. Она 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 [119].

В качестве основных **принципов** миграционного учета Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» установил следующие:

- свобода передвижения иностранных граждан и выбора ими места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации;

- 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;

- сочетание интересов личности, общества и государства;

- обеспечение национальной безопасности Российской Федерации и защиты иных национальных интересов Российской Федерации;

- доступность совершения действий, необходимых для осуществления миграционного учета;

- унификация правил миграционного учета.

В качестве органов миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства законодатель определил федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, и его территориальные органы.

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, к которым относятся следующие:

- вид и реквизиты документа, удостоверяющего личность и признаваемого Российской Федерацией в этом качестве (наименование, серия, номер, дата и место выдачи, срок действия, а при наличии – биометрические данные, содержащиеся в указанном документе);

- вид и реквизиты документа, подтверждающего право на пребывание (проживание) в Российской Федерации;

- фамилия, имя, отчество (последнее – при наличии);

- дата и место рождения;

- пол;

- гражданство (подданство);

- цель въезда в Российскую Федерацию;

- профессия;

- заявленные сроки пребывания (проживания) в Российской Федерации;

- дата регистрации по последнему месту жительства и его адрес, даты регистрации и снятия с регистрации по предыдущим местам жительства и их адреса;

- дата постановки на учет по последнему месту пребывания и его адрес, даты постановки на учет и снятия с учета по предыдущим местам пребывания и их адреса;

- сведения о законных представителях (о родителях, об усыновителях, об опекунах, о попечителях);

- сведения о депортации, об административном выдворении за пределы Российской Федерации или о реадмиссии (применялись или нет, если применялись, то когда и кем);

- сведения о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации (принималось или нет, если принималось, то когда и кем);

- сведения о привлечении в Российской Федерации к уголовной или административной ответственности либо к ответственности за совершение налоговых правонарушений;

- дата и место смерти в Российской Федерации либо дата вступления в законную силу решения суда о признании безвестно отсутствующим или об объявлении умершим, наименование и место нахождения указанного суда;

- основания постановки на миграционный учет и снятия с миграционного учета.

В случае изменения сведений, фиксируемых при осуществлении миграционного учета, соответствующие данные должны сообщаться в органы миграционного учета в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Федеральным законом «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» предусмотрена обязательность регистрации иностранных граждан по месту жительства для постоянно или временно проживающих в стране иностранных граждан, обладающих правом пользования жилым помещением, находящимся на территории Российской Федерации. Фиксация адреса конкретного жилого помещения производится в виде на жительство или в разрешении на временное проживание иностранного гражданина и, помимо этого, в учетных документах органа миграционного учета и в государственной информационной системе миграционного учета.

Законодателем определено, что иностранный гражданин обязан подать заявление в орган миграционного учета в месте нахождения жилого помещения, которое он избрал в качестве своего места жительства, в течение **семи рабочих дней** с даты получения им разрешения на временное проживание или вида на жительство либо с даты его прибытия в место нахождения указанного жилого помещения.

При этом орган миграционного учета при предъявлении иностранным гражданином заявления о регистрации по месту жительства и необходимых документов в тот же день проставляет соответствующую отметку в документах иностранного гражданина и не позднее следующего рабочего дня фиксирует сведения о месте его жительства в своих учетных документах и в государственной информационной системе миграционного учета.

Федеральным законом «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» также установлена обязательность учета иностранных граждан по месту пребывания.

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) не позднее **семи рабочих дней** со дня его прибытия в место пребывания – в случае, 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.

Для некоторых категорий иностранных граждан (например, находящихся в гостинице, в учреждении, исполняющем административное наказание и др.) уведомление о прибытии иностранного гражданина в место пребывания предоставляется в течение одного рабочего дня, следующего за днем его прибытия в место пребывания.

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.

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 Российской Федерации, а именно: высококвалифицированные специалисты, получившие разрешение на работу, и члены их семей не обязаны становиться на миграционный учет в течение 90 дней со дня их въезда в страну. Кроме того, в случае передвижения по территории Российской Федерации указанные иностранные граждане освобождаются от обязанности по постановке на миграционный учет в течение 30 дней с момента прибытия на новое место. 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.

Необходимо отметить также то, что международными договорами Российской Федерации могут устанавливаться иные сроки миграционного учета для граждан государств – членов этих договоров. Так, Договор о Евразийском экономическом союзе [120], подписанный Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерацией, к которому впоследствии присоединились Республика Армения и Кыргызская Республика, предусматривает освобождение от обязанности регистрации (постановки на учет) граждан этих государств, прибывших в целях осуществления трудовой деятельности или трудоустройства на территории России и членов их семей в течение 30 суток с даты въезда. Однако в случае пребывания этих граждан в стране свыше 30 суток с даты въезда они также обязаны зарегистрироваться (встать на учет).

Иностранные граждане, прибывшие в Российскую Федерацию на срок *не более семи дней*, за исключением случаев нахождения указанных иностранных граждан в гостинице или в иной организации, оказывающей гостиничные услуги, в санатории, доме отдыха, пансионате, кемпинге, на туристской базе, в детском оздоровительном лагере, больнице либо в ином учреждении здравоохранения или социального обслуживания, не подлежат учету по месту пребывания.

Также необходимо отметить, что и некоторые иные категории иностранных граждан не подлежат миграционному учету по месту пребывания. Законодатель предусмотрел такое исключение для следующих категорий лиц:

- глав иностранных государств, глав правительств иностранных государств, членов парламентских и правительственных делегаций иностранных государств, руководителей международных организаций, въехавших в Российскую Федерацию по приглашению федерального органа государственной власти или органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также следующих с ними членов их семей;

- иностранных граждан – моряков, являющихся членами экипажей военных кораблей, прибывших в Российскую Федерацию с официальным или неофициальным визитом, либо членов экипажей военных летательных аппаратов иностранных государств (исключение составляют случаи вынужденной или иной остановки указанных иностранных граждан на территории Российской Федерации на срок более трех дней вне основного состава своих экипажей);

- иностранных граждан – моряков, являющихся членами экипажей невоенных судов иностранных государств, в случае схода на берег и временного пребывания в течение не более двадцати четырех часов на территории порта Российской Федерации, открытого для захода невоенных судов иностранных государств, или портового города Российской Федерации либо в случае выезда указанных иностранных граждан на экскурсии в населенные пункты на срок не более двадцати четырех часов;

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

Также необходимо отметить, что учет иностранных граждан по месту пребывания, помимо органов миграционного учета, может осуществлять федеральный орган исполнительной власти, выполняющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений Российской Федерации, и иные органы, перечень и полномочия которых в области миграционного учета устанавливаются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации. Информация об учете иностранных граждан по месту пребывания должна незамедлительно и на безвозмездной основе направляться этими органами в органы миграционного учета.

Учет иностранных граждан по месту пребывания МИД России осуществляет в отношении следующих категорий иностранных граждан:

- глав дипломатических представительств и глав консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, сотрудников дипломатических представительств и работников консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, а также следующих с указанными должностными лицами членов их семей и гостей указанных должностных лиц, если члены семей или гости проживают в резиденциях указанных должностных лиц либо на территориях таких представительств или учреждений;

- въехавших в Российскую Федерацию с рабочим визитом и имеющих дипломатические или служебные паспорта должностных лиц министерств иностранных дел иностранных государств и следующих с указанными должностными лицами членов их семей;

- въехавших в Российскую Федерацию с рабочим визитом и пользующихся в соответствии с международным договором Российской Федерации дипломатическими привилегиями и иммунитетами должностных лиц международных организаций, должностных лиц представительств указанных организаций в Российской Федерации, должностных лиц международных организаций, которые имеют штаб-квартиры в Российской Федерации, а также членов семей и гостей указанных лиц, если члены семей или гости проживают в резиденциях указанных лиц либо на территориях таких представительств.

Особенностью современного порядка осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации является то, что только в случае отсутствия возможности принимающей стороной направить уведомление в орган миграционного учета временно пребывающий иностранный гражданин может самостоятельно встать на миграционный учет по месту пребывания.

Иностранцы лишь в исключительных случаях обязаны самостоятельно (то есть без участия принимающей стороны) выполнить действия, направленные на обеспечение их постановки на учет по месту пребывания в Российской Федерации. Например, при наличии у иностранца права собственности на жилое помещение, находящееся на территории России, он может заявить такое помещение в качестве своего места пребывания. В этой ситуации для постановки на учет по месту пребывания иностранец лично представляет уведомление о своем прибытии в место пребывания непосредственно в орган миграционного учета либо через многофункциональный центр [121].

6.2. Процедура постановки на миграционный учет и снятия с миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства

Процедура постановки на миграционный учет представляет собой информирование (уведомление) органов миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства о прибытии иностранного гражданина в место пребывания, осуществляемое в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 января 2007 г. № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» [122].

Порядок предоставления государственной услуги по осуществлению миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации регламентирован приказом МВД России от 23 ноября 2017 г. № 881 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, форм заявления о регистрации иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства, уведомления о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания, отметки о регистрации иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства, отметок о подтверждении выполнения принимающей стороной и иностранным гражданином действий, необходимых для его постановки на учет по месту пребывания» [123].

В соответствии с положениями вышеуказанного приказа данная государственная услуга предоставляется Министерством внутренних дел Российской Федерации, непосредственное ее предоставление осуществляется подразделениями по вопросам миграции территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях. Кроме того, в предоставлении государственной услуги по осуществлению миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации принимают участие МФЦ, при наличии соответствующего соглашения о взаимодействии, и организации федеральной почтовой связи.

Принимающей стороной в установленные законом сроки уведомление о прибытии иностранного гражданина может представляться в территориальный орган Министерства внутренних дел Российской Федерации непосредственно или через многофункциональный центр либо направляться почтовым отправлением.

В течение 3 рабочих дней со дня приема уведомления о прибытии иностранного гражданина непосредственно или через многофункциональный центр либо получения его в виде почтового отправления территориальным органом МВД России фиксируются в учетных документах сведения о нахождении иностранного гражданина в месте пребывания. Кроме того, соответствующая информация им вносится в установленном порядке в государственную инфор-

мационную систему миграционного учета, порядок формирования и обеспечение функционирования которой регламентированы Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2007 г. № 94 «О государственной информационной системе миграционного учета» [124].

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 подразделением по вопросам миграции, администрацией гостиницы, МФЦ или организацией федеральной почтовой связи незамедлительно по принятии от заявителя уведомления о прибытии, проверки точности изложенных в нем сведений и наличия необходимых документов.

Отрывную часть уведомления принимающая сторона обязана передать иностранному гражданину для подтверждения законности его пребывания на территории Российской Федерации.

В случае утраты или порчи отрывной части бланка уведомления о прибытии иностранный гражданин обязан непосредственно представить в территориальный орган МВД России, в котором он поставлен на учет, заявление об оформлении дубликата этого документа, указав обстоятельства его утраты или порчи. При этом иностранный гражданин обязан предъявить документ, удостоверяющий его личность.

Территориальный орган МВД России 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 2011 года законодателем исключена ранее установленная обязанность принимающей стороны по снятию с миграционного учета иностранного гражданина [125]. В настоящее время *снятие иностранного гражданина с учета* по месту пребывания осуществляется:

- после получения от территориального органа МВД России по новому месту пребывания иностранного гражданина сведений о его постановке на учет по новому месту пребывания;
- после получения от органа пограничного контроля в соответствующем пункте пропуска через государственную границу Российской Федерации сведений о выезде иностранного гражданина из Российской Федерации;
- после получения документа, подтверждающего смерть иностранного гражданина, либо 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;
- после выявления факта фиктивной постановки иностранного гражданина на учет по месту пребывания в жилом помещении [126].

Кроме того, гостиницы (дома отдыха, оздоровительные и иные учреждения) в соответствии с положениями Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»

обязаны сообщить об убытии иностранного гражданина в органы миграционного учета не позднее 12 часов дня, следующего за днем убытия.

Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» закрепляет основные права иностранных граждан и лиц без гражданства, которые им предоставлены при осуществлении миграционного учета. Так, любой иностранный гражданин и лицо без гражданства имеют право на ознакомление со своими персональными данными, содержащимися в государственной информационной системе миграционного учета, а также право на защиту своих персональных данных, содержащихся в государственной информационной системе миграционного учета.

В соответствии с п. 28 Постановления Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2007 г. № 94 «О государственной информационной системе миграционного учета» обеспечение защиты сведений, содержащих персональные данные, осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных», другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

Обязательным условием передачи сведений с использованием сетей электросвязи участниками информационного обмена является применение сертифицированных средств криптографической защиты информации и средств электронной цифровой подписи.

Законодатель также предоставляет право иностранным гражданам исправлять сведения, содержащиеся в персональных данных, содержащихся в государственной информационной системе миграционного учета, в случае обнаружения в них ошибок, вносить изменения и дополнения в свои персональные данные, содержащиеся в государственной информационной системе миграционного учета.

Кроме этого, каждый иностранный гражданин имеет право запрашивать и получать в установленном порядке справки персонального характера в органах миграционного учета, а также осуществлять иные права, предусмотренные Федеральным законом «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

Статья 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 законодательством Российской Федерации, не подлежат ответственности за нарушение правил миграционного учета. Ис-

ключение составляют случаи, когда обязанность сообщить сведения о месте пребывания возложена на самого иностранного гражданина.

На сегодняшний день административно-правовые средства регулирования миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации выступают в качестве основного государственного инструментария в данной сфере.

Согласно ч. 1 ст. 18.8 КоАП РФ нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства режима пребывания (проживания) в стране выражается в том числе в нарушении установленных правил миграционного учета (если обязанность сообщить сведения о месте своего пребывания возложена на соответствующего иностранного гражданина).

Данные нарушения влекут за собой наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового. Эта санкция применяется к иностранному гражданину лично как к физическому лицу.

На практике подобные нарушения выявляются, когда в ходе проверки представители уполномоченных правоохранительных органов выявляют у иностранца отсутствие документов, подтверждающих законность его пребывания или проживания на территории страны (например, вследствие утраты или незаконного въезда), либо выясняется, что период их действия истек [127].

Согласно ч. 4 ст. 18.9 КоАП РФ, если принимающая сторона не выполняет обязанности, связанные с осуществлением миграционного учета, такое нарушение влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей, на должностных лиц – от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей, на юридических лиц – от четырехсот тысяч до пятисот тысяч рублей.

Следует отметить, что в случае нарушения ч. 4 ст. 18.9 КоАП РФ в отношении двух или более принимаемых иностранных граждан ответственность возникает в отношении каждого из них.

Кроме того, ст. 19.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливает ответственность за представление ложных сведений при осуществлении миграционного учета как самим иностранным гражданином, так и принимающей стороной.

Представление при осуществлении миграционного учета заведомо ложных сведений либо подложных документов иностранным гражданином или лицом без гражданства влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового.

В случае совершения такого деяния принимающей стороной данное нарушение влечет наложение административного штрафа 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 трехсот пятидесяти тысяч до восьмисот тысяч рублей.

Более суровое административное наказание предусмотрено за совершение такого правонарушения в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге либо в Московской или Ленинградской области – это наложение административного штрафа на иностранного гражданина в размере от пяти тысяч до семи тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового.

Таким образом, новый порядок миграционного учета – один из основных элементов системы более качественного миграционного контроля, который представляет собой совокупность прав, обязанностей и ответственности за его нарушения как иностранных граждан и лиц без гражданства, так и их принимающей стороны.

Также надо отметить, что важнейшей составляющей миграционного контроля является наличие эффективной системы накопления, обработки и последующего анализа учетной информации. 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 Российской Федерации от 6 апреля 2005 г. № 186 [128], центральный банк данных представляет собой специализированную межведомственную автоматизированную информационную подсистему, содержащую информацию об иностранных гражданах и лицах без гражданства, в том числе являющихся участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, 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 государственной информационной системы миграционного учета.

Центральный банк данных является федеральным информационным ресурсом [129]. Ответственность за ведение центрального банка данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в стране, возложена на органы внутренних дел, которые во взаимодействии с другими компетентными органами государственной власти обязаны обеспечивать бесперебойную эксплуатацию программно-технического комплекса центрального банка данных, а также осуществлять автоматизированный сбор, хранение и обработку информации об иностранных гражданах и лицах без гражданства, а в необходимых случаях – ее предоставление пользователям данного банка [130].

Таким образом, благодаря работе органов внутренних дел в данном направлении органы государственной власти получают более достоверную статистику о пребывании в России иностранных граждан и лиц без гражданства, а как результат – новые возможности для оздоровления миграционной и демографической ситуаций [131].

В заключение необходимо подчеркнуть, что 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. Сведения о миграционном учете крайне важны для эффективного выполнения многих государственных функций [132], таких как защита прав и свобод человека и гражданина, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, социальная защита, обеспечение обороны и национальной безопасности и др. [133]. Дальнейшее совершенствование института миграционного учета иностранных граждан в Российской Федерации будет способствовать повышению эффективности государственно-правового регулирования миграционных отношений в стране [134].

Вопросы для самоконтроля

1. Раскройте значение миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации как формы государственного регулирования миграционных процессов.
2. Назовите принципы миграционного учета.
3. Какие персональные сведения об иностранных гражданах и лицах без гражданства фиксируются при миграционном учете?
4. Каков порядок постановки на миграционный учет постоянно проживающих в Российской Федерации иностранных граждан и временно проживающих или временно пребывающих иностранных граждан?
5. Какова процедура постановки на миграционный учет и снятия с миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства?
6. Для каких категорий иностранных граждан установлены исключения из общих правил миграционного учета в Российской Федерации?
7. Перечислите основные права иностранных граждан и лиц без гражданства, которые им предоставлены при осуществлении миграционного учета.
8. Чем регламентирована ответственность за нарушения законодательства Российской Федерации о миграционном учете?
9. На какое ведомство возложена ответственность за ведение центрального банка данных по учету иностранных граждан, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации?

РАЗДЕЛ 7.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОЦЕССА ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИИ В РОССИИ

7.1. Административно-правовой статус лиц, обратившихся за убежищем на территории Российской Федерации, и вопросы совершенствования института убежища

Как было отмечено ранее, глобальные миграционные процессы в современном мире являются одной из актуальнейших проблем, при этом интенсивность их имеет выраженную тенденцию к нарастанию.

Экс-генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун в своем докладе отметил, что лицо миграции меняется. «Сегодня, как никогда раньше, разнообразно как число стран происхождения мигрантов, так и стран назначения. Почти половина всех мигрантов – женщины. Каждый десятый – младше 15 лет. А четверо из каждых десяти мигрантов проживают в развивающихся странах. Учитывая сложность ситуации, мы должны работать сообща, проявляя мужество и дальновидность и отдавая себе отчет в том, что наши действия скажутся на судьбе миллионов мужчин, женщин и детей» [135].

Особой составляющей миграционных процессов является вынужденная миграция, под которой следует понимать территориальное перемещение населения, обусловленное негативными причинами посягательства на личность вынужденного мигранта или членов его семьи или создания невыносимых условий их проживания [136].

Причины эти могут быть разнообразны – гражданские войны, бедность и нужда, разруха и изгнание из стран, таких как Сирия, Ирак, Афганистан [137]. Интенсивность потоков вынужденных мигрантов поражает своими масштабами. По данным Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, в 2015 году в мире насчитывалось около 60 млн вынужденно перемещенных лиц, из которых около 20 млн – беженцы [138].

Необходимо отметить, что вынужденная миграция – один из наиболее негативных видов миграционных потоков, нуждающихся в государственной защите и формировании четкой государственной политики [139].

Вместе с тем зачастую вынужденные мигранты приносят в принимающие страны серьезные проблемы, связанные с ростом различных негативных социальных явлений, осложнением внутривнутриполитической и экономической обстановки. В ряде случаев именно эта категория лиц оказалась причастной к подготовке и совершению террористических актов. По этой причине отношение к беженцам в странах Европы и США сегодня, несмотря на имеющиеся международные обязательства, достаточно настороженное и неоднозначное, поскольку связано с необходимостью соблюдения баланса между вопросами нацио-

нальной безопасности принимающих государств и прав и свобод мигрантов. В сложившихся условиях чрезвычайно возрастает значимость правового урегулирования проблемы беженцев в новом контексте, которая до настоящего времени не получила должной научной проработки.

Новейшая отечественная история насчитывает несколько волн вынужденной миграции, отличающихся по времени и причинам, их обусловившим. Первая из них, связанная с распадом СССР, приходится на начало 90-х годов прошлого века. Вынужденными мигрантами того периода преимущественно стало русскоязычное население бывших советских республик, столкнувшееся с различными видами дискриминации. Вторая волна вынужденной миграции носила внутренний характер, связанный с нестабильной обстановкой в ряде регионов российского Северного Кавказа. Однако с конца 90-х годов проблема беженцев перестала быть актуальной, уступив место проблеме незаконной трудовой миграции.

Таким образом, распад СССР привел к тому, что значительное число русских граждан стали жителями иностранных государств, где зачастую ущемлялись их права и свободы. Кроме того, и в самой России периодически возникали межнациональные конфликты, приводившие к вынужденному переселению граждан из неблагоприятных регионов [140].

Сегодня в соответствии с существующей в Российской Федерации нормативной правовой базой по предоставлению убежища убежище предоставляется Президентом Российской Федерации (политическое убежище) и МВД России (статус беженца и временное убежище).

В качестве основной формы убежища в России рассматривается статус беженца, в связи с чем необходимо остановиться на его рассмотрении более подробно.

Статус беженца предоставляется иностранным гражданам в соответствии с положениями Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах», регламентирующего правовое положение иностранных граждан вышеуказанной категории, общие основы правового статуса беженцев, основные процедуры его приобретения, а также основания утраты физическим лицом такого статуса.

В соответствии с положениями вышеуказанного Федерального закона **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 [141].

Ключевой фразой в определении данного понятия является следующая: «вполне обоснованные опасения стать жертвой преследований»; она отражает главные элементы характеристики лица в качестве беженца. При решении во-

проса о предоставлении статуса беженца необходимо учитывать объективные и субъективные факторы, имеющиеся в составе критерия «обоснованные опасения стать жертвой преследования», а именно иметь подтверждение реальности преследования, а также изучить личность обратившегося лица для решения вопроса об обоснованности его опасений, рассмотрев эти элементы в совокупности [142].

Признание лица беженцем предусматривает:

- обращение с ходатайством о признании беженцем;

- предварительное рассмотрение ходатайства;

- принятие решения о выдаче свидетельства о рассмотрении ходатайства по существу либо об отказе в рассмотрении ходатайства по существу;

- выдачу свидетельства либо уведомления об отказе в рассмотрении ходатайства по существу;

- рассмотрение ходатайства по существу;

- принятие решения о признании беженцем либо об отказе в признании беженцем;

- выдачу удостоверения беженца либо уведомления об отказе в признании беженцем.

В целях принятия решения о выдаче свидетельства или о признании беженцем либо решения об отказе в рассмотрении ходатайства по существу или об отказе в признании беженцем производится анкетирование лица, оформление опросного листа на основе проведения индивидуальных собеседований, а также проверка достоверности полученных сведений о данном лице и прибывших с ним членах семьи, всесторонне изучаются обстоятельства их прибытия на территорию Российской Федерации и основания для их нахождения на тер-

ритории Российской Федерации, при этом могут проводиться дополнительные собеседования.

Кроме того, лицо, ходатайствующее о признании беженцем и находящееся на территории Российской Федерации, проходит процедуру идентификации личности, включающую обязательную государственную дактилоскопическую регистрацию, по месту подачи ходатайства.

Признание беженцами лиц, являющихся членами одной семьи, осуществляется в отношении каждого члена семьи, достигшего возраста восемнадцати лет, с учетом обстоятельств, являющихся основаниями для получения данного статуса. При этом в случае отсутствия таковых обстоятельств в отношении одного из членов семьи, достигшего возраста восемнадцати лет, в целях обеспечения воссоединения семьи данный член семьи с его согласия также признается беженцем.

Признание беженцем лица, не достигшего возраста восемнадцати лет и прибывшего на территорию Российской Федерации без сопровождения родителей или опекунов либо определение его иного правового положения на территории Российской Федерации осуществляется с учетом интересов лица в соответствии с законодательством Российской Федерации после получения сведений о родителях или об опекунах данного лица.

В соответствии с российским законодательством лицо, признанное беженцем, и прибывшие с ним члены его семьи пользуются достаточно широкими правами. По общему правилу им предоставлено право на:

- получение услуг переводчика и получение информации о своих правах и обязанностях, а также иной необходимой информации;
- получение содействия в оформлении документов для въезда на территорию Российской Федерации в случае, если данные лица находятся вне пределов территории Российской Федерации;
- получение содействия в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации;
- получение питания и пользование коммунальными услугами в центре временного размещения в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, до убытия к новому месту пребывания;
- охрану представителями территориального органа федерального органа исполнительной власти по внутренним делам в центре временного размещения в целях обеспечения безопасности данных лиц;
- пользование жилым помещением, предоставляемым в порядке, определяемом уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, из фонда жилья для временного поселения. При этом 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;
- медицинскую и лекарственную помощь наравне с гражданами Российской Федерации;
- получение содействия в направлении на профессиональное обучение или в трудоустройстве наравне с гражданами Российской Федерации;

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

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

- 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;

- пользование иными правами, предусмотренными законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Лицо, признанное беженцем, и прибывшие с ним члены его семьи также несут законодательно закрепленные обязанности, в числе которых:

- соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;

- 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;

- соблюдать установленный порядок проживания и выполнять установленные требования санитарно-гигиенических норм проживания в центре временного размещения;

- 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;

- сообщать о намерении переменить место пребывания на территории Российской Федерации либо выехать на место жительства за пределы территории Российской Федерации;

- 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;

- 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.

Статус беженца лицо утрачивает:

- после получения разрешения на постоянное проживание на территории Российской Федерации либо при приобретении гражданства Российской Федерации;
- если снова добровольно воспользовалось защитой государства своей гражданской принадлежности;
- если, лишившись гражданства, снова его добровольно приобрело;
- если приобрело гражданство иностранного государства и пользуется защитой государства своей новой гражданской принадлежности;
- если добровольно вновь обосновалось в государстве, которое покинуло, или вне пределов которого пребывало вследствие опасений преследований по обстоятельствам, предусмотренным Федеральным законом «О беженцах»;
- если не может более отказываться от пользования защитой государства своей гражданской принадлежности, территорию которого вынуждено было покинуть по обстоятельствам, предусмотренным Федеральным законом «О беженцах», в связи с тем, что данные обстоятельства более не существуют;
- если не имеет определенного гражданства и может вернуться в государство своего прежнего обычного местожительства в связи с тем, что обстоятельства, предусмотренные Федеральным законом «О беженцах», в данном государстве более не существуют.

Кроме того, 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:

- осуждено по вступившему в силу приговору суда за совершение преступления на территории Российской Федерации;
- сообщило заведомо ложные сведения либо предъявило фальшивые документы, послужившие основанием для признания беженцем, либо допустило иное нарушение положений Федерального закона «О беженцах»;
- привлечено к административной ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, а также их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры.

Таким образом, в законодательстве Российской Федерации определены основания получения статуса беженца, права и обязанности, вытекающие из данного статуса, а также основания его утраты.

В качестве дополнительной формы защиты вынужденных мигрантов, предоставляемой государством, рассматривается такой вид убежища, как временное убежище. Федеральным законом «О беженцах» установлено, что **временное убежище** – это «возможность иностранного гражданина временно пребывать на территории Российской Федерации». В соответствии с положениями ст. 12 Федерального закона «О беженцах» она может быть предоставлена иностранному гражданину, если он, имея основания для признания беженцем, ограничился заявлением в письменной форме с просьбой о предоставлении воз-

возможности временно пребывать на территории Российской Федерации, либо если не имеет оснований для признания беженцем по обстоятельствам, предусмотренным Федеральным законом «О беженцах», но из гуманных побуждений не может быть выдворен (депортирован) за пределы территории Российской Федерации. Таким образом, это мера препятствует выдворению (депортации) лиц, не имеющих законных оснований для пребывания на территории Российской Федерации, однако в силу сложной жизненной ситуации временного характера вынужденных находиться на ее территории.

Порядок предоставления временного убежища на территории Российской Федерации регламентирован Постановлением Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2001 г. № 274 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации». В соответствии с вышеуказанным Порядком решение о предоставлении временного убежища принимается территориальным органом Министерства внутренних дел Российской Федерации по месту подачи лицом письменного заявления о предоставлении ему и прибывшим с ним членам его семьи временного убежища в срок, не превышающий трех месяцев со дня подачи заявления.

На основании решения о предоставлении временного убежища лицу выдается свидетельство о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации, которое является документом, удостоверяющим личность его владельца на территории государства.

Временное убежище предоставляется лицу на срок до 1 года и может продлеваться на каждый последующий год решением территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации, на учете в котором состоит лицо, на основании письменного заявления этого лица о продлении срока предоставления временного убежища, в котором указываются обстоятельства, требующие продления срока предоставления временного убежища [143].

Сроки и последовательность административных процедур (действий) ГУВМ МВД России и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях, а также порядок их взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями при предоставлении государственной услуги по рассмотрению ходатайств о признании беженцем на территории Российской Федерации и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации определяет Административный регламент МВД России по предоставлению государственной услуги по рассмотрению ходатайств о признании беженцем на территории Российской Федерации и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации [144].

В соответствии с вышеуказанным Административным регламентом заявителями являются иностранные граждане и лица без гражданства:

- заявившие о желании быть признанными беженцами на территории Российской Федерации;

- имеющие основания для признания беженцем, но ограничившиеся заявлением в письменной форме с просьбой о предоставлении возможности временно пребывать на территории Российской Федерации;

- если они не имеют оснований для признания беженцем по обстоятельствам, предусмотренным Федеральным законом от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах», но из гуманных побуждений не могут быть выдворены (депортированы) за пределы территории Российской Федерации.

Результатом предоставления государственной услуги являются:

1. По рассмотрению ходатайств о признании беженцем – принятие решения:

- об отказе в рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу и направлении уведомления об отказе в рассмотрении ходатайства по существу;

- о признании беженцем и выдаче удостоверения беженца;

- об отказе в признании беженцем и направлении уведомления об отказе в признании беженцем.

2. По рассмотрению заявлений о предоставлении временного убежища – принятие решения:

- об отказе в предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации и направлении уведомления об отказе в предоставлении временного убежища;

- о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации и выдаче свидетельства о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации также закрепляет право на политическое убежище в стране. «Российская Федерация предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права» [145]. Политическое убежище в Российской Федерации предоставляется указом Президента Российской Федерации.

Порядок его предоставления в Российской Федерации регламентирован Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 1997 г. № 746 «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища» [146]. Российская Федерация предоставляет **политическое убежище** лицам, ищущим убежище и защиту от преследования или реальной угрозы стать жертвой преследования в стране своей гражданской принадлежности или в стране своего обычного местожительства за общественно-политическую деятельность и убеждения, которые не противоречат демократическим принципам, признанным мировым сообществом, нормам международного права. При этом это преследование должно быть направлено непосредственно против лица, обратившегося с соответствующим ходатайством.

Для современной России тема правового регулирования статуса вынужденных мигрантов отличается особенной актуальностью в связи с миграционным кризисом в Европе, а также событиями на Украине, вызвавшими массовые перемещения лиц, ищущих убежище в России.

Отечественными учеными констатируется, что в настоящее время наша страна стала одним из наиболее крупных центров, принимающих вынужденных мигрантов из различных стран мира, что обусловлено ее достаточно стабильным политическим и экономическим положением, наличием значительного количества различных национальных диаспор, «прозрачностью» границ с соседними государствами, общей геополитической ситуацией в мире, демографическими проблемами и др. [147]. По состоянию на начало 2016 года на учете территориальных органов реорганизованной в настоящее время ФМС России в качестве беженцев состояли 770 человек; в качестве лиц, получивших временное убежище, - 313707 иностранных граждан, подавляющее большинство среди которых составляли граждане Украины [148].

Вместе с тем в утвержденной Президентом Российской Федерации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, содержащей определения различных видов миграции, понятие вынужденной миграции не раскрывается, а сама стратегия государства в области вынужденной миграции нуждается в более подробном закреплении.

Полученный опыт регулирования в сжатые сроки массового перемещения вынужденных мигрантов из Украины показал, что залогом успешной деятельности государства по приему, размещению и предоставлению статуса этим мигрантам явилась активная нормотворческая работа. В числе нормативных правовых актов необходимо отметить следующие:

- Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2014 г. № 690 «О предоставлении временного убежища гражданам Украины на территории Российской Федерации в упрощенном порядке» (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») [149]. Данный документ определил порядок предоставления вышеуказанным лицам, а также прибывшим с ними в поисках убежища членам их семей в соответствии с Федеральным законом «О беженцах» возможность временного пребывания на территории Российской Федерации по гуманным основаниям в связи с внутривойсковой ситуацией на Украине;

- Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2014 г. № 691 «Об утверждении распределения по субъектам Российской Федерации граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины и прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке» [150]. В настоящее время этот документ утратил законную силу;

- Постановление Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2014 г. № 926 «Об отдельных мерах по организации пребывания на территории Российской Федерации граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины, прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке» [151], в соответствии с которым высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации были определены порядок и сроки создания и ликвидации

пунктов временного размещения в целях обеспечения проживания граждан Украины и лиц без гражданства, прибывшим на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке.

Кроме того, отечественные исследователи проблемы вынужденной миграции объясняют успешное решение проблемы украинских беженцев рядом специфических обстоятельств, таких как:

- этническая, религиозная, языковая и историческая близость населения востока Украины к населению России;
- общая граница, отсутствие визового режима;
- политическая ситуация на Украине;
- решение о приеме граждан Украины и оказании им помощи было поддержано лично Президентом Российской Федерации В.В. Путиным;
- оказание материальной и организационной помощи гражданам Украины за счет благотворительности;
- активная поддержка помощи гражданам Украины в СМИ, в выступлениях представителей органов государственной власти, религиозных объединений, прежде всего Русской Православной Церкви [152].

Однако в случае если произойдет массовое перемещение вынужденных мигрантов из другой страны и при других обстоятельствах, ситуация может выйти из-под контроля. В связи с этим система предоставления убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства в Российской Федерации постоянно развивается [153], поскольку неурегулированная должным образом вынужденная миграция представляет собой потенциальную угрозу национальной безопасности государства, может привести к росту социальной напряженности внутри страны, а также осложнить международные отношения. Сегодня проводится дальнейшее совершенствование отечественной правовой базы регулирования вынужденной миграции.

Действующий Федеральный закон «О беженцах» неоднократно обновлялся путем внесения отдельных изменений, что давало возможность решать отдельные конкретные вопросы, при этом пробелы в правовом регулировании правоотношений с лицами, ищущими убежище, по большинству вопросов по-прежнему сохраняются. Учитывая, что практика дальнейшего внесения изменений в него и другие нормативные правовые акты в области предоставления убежища во многом исчерпала свой ресурс, начата разработка законопроекта и сопутствующих его реализации проектов нормативных правовых актов.

Так, разработан законопроект «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации», в котором закреплены базовые принципы защиты лиц, ищущих убежище, учитываются пробелы и коллизии отечественного законодательства в сфере предоставления убежища, значительное внимание уделено процедуре обжалования решений. Принятие этого нормативного правового акта позволит разрешить не только накопившиеся проблемы в системе предоставления убежища на территории Российской Федерации, но и с учетом происходящих в мире политических событий, борьбы с терроризмом и международной преступностью, позволит внести вклад в обеспечение безопасности государства и общественного порядка.

7.2. Правовое регулирование статуса вынужденных переселенцев в Российской Федерации

Правовой статус вынужденных переселенцев определен в Законе Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах», 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 указанном нормативном правовом акте дано определение понятия вынужденного переселенца.

Вынужденный переселенец – гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении него или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по 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.

В соответствии с Законом Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» вынужденным переселенцем признается:

- гражданин Российской Федерации, вынужденный покинуть место жительства на территории иностранного государства и прибывший на территорию Российской Федерации;
- гражданин Российской Федерации, вынужденный покинуть место жительства на территории одного субъекта Российской Федерации и прибывший на территорию другого субъекта Российской Федерации.

Таким образом, анализ отечественного законодательства показывает, что

принципиальным отличием **вынужденного переселенца** от **беженца** является главным образом то, что вынужденный переселенец является гражданином Российской Федерации.

Российский законодатель также определяет **«членов семьи вынужденного переселенца»** как проживающих с вынужденным переселенцем независимо от наличия у них статуса вынужденного переселенца его супруги (супруга), детей и родителей, а также других родственников, нетрудоспособных иждивенцев, ведущих с ним общее хозяйство с даты регистрации ходатайства о признании гражданина Российской Федерации вынужденным переселенцем. В исключительных случаях могут быть признаны членами семьи вынужденного переселенца в судебном порядке и иные лица.

Состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур по предоставлению статуса вынужденного переселенца, требования к порядку их выполнения определены приказом МВД России от 14 ноября 2017 г. № 853 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по предоставлению статуса вынужденного переселенца и продлению срока его действия» [154], в соответствии с которым предоставление государственной услуги включает в себя следующие административные процедуры:

- прием и регистрация ходатайства;
- выдача (направление) уведомления о регистрации ходатайства и свидетельства о регистрации ходатайства о признании лица вынужденным переселенцем либо уведомления об отказе в регистрации ходатайства;
- рассмотрение ходатайства и принятие решения о признании вынужденным переселенцем;
- выдача (направление) уведомлений о предоставлении либо отказе в предоставлении статуса вынужденного переселенца;
- выдача удостоверения вынужденного переселенца;
- прием и регистрация заявления о продлении срока действия статуса вынужденного переселенца;
- формирование и направление межведомственных запросов в органы, участвующие в предоставлении государственной услуги;
- рассмотрение заявления о продлении срока действия статуса вынужденного переселенца и принятие по нему решения.

Решение о признании либо об отказе в признании лица вынужденным переселенцем принимается **в течение трех месяцев** с даты регистрации ходатайства в подразделении по вопросам миграции независимо от возможности лица самостоятельно обустроиться в данной местности.

Уведомление о предоставлении статуса вынужденного переселенца и оформление удостоверения осуществляется в срок, **не превышающий пяти дней** со дня принятия решения о признании заявителя вынужденным переселенцем.

Уведомление об отказе в предоставлении статуса вынужденного переселенца выдается (направляется заказным письмом) заявителю **в течение пяти рабочих дней** со дня принятия решения.

Срок рассмотрения заявления о продлении срока действия статуса вынужденного переселенца не должен превышать двадцать один день с даты регистрации заявления в подразделении по вопросам миграции.

Законодателем вводятся ограничения на получение статуса вынужденного переселенца для некоторых категорий лиц. Не могут получить вышеупомянутый статус лица:

- совершившее преступление против мира, человечности или другое тяжкое преступление, признаваемое таковым законодательством Российской Федерации;

- не обратившееся без уважительных причин с ходатайством о признании его вынужденным переселенцем в течение двенадцати месяцев со дня убытия с места жительства;

- покинувшее место жительства по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Правовой статус вынужденного переселенца складывается из комплекса прав, свобод и обязанностей, предоставляемых указанному лицу как гражданину Российской Федерации, и прав, предоставляемых российским законодательством вынужденному переселенцу (специальные права). К таким **правам** относятся следующие:

- 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, а также, 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;

- 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;

- 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 [155] (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.

Граждане, признанные вынужденными переселенцами, обязаны:

- соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы;

- соблюдать установленный порядок проживания в центре временного размещения вынужденных переселенцев и жилом помещении фонда для временного поселения вынужденных переселенцев;

- 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;

- проходить переучет в сроки, устанавливаемые территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции.

При этом 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.

Статус вынужденного переселенца предоставляется **на пять лет**. Срок действия данного статуса продлевается при наличии законодательно закрепленных оснований территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, на каждый последующий год по заявлению вынужденного переселенца.

В случае прекращения гражданства Российской Федерации лицо утрачивает статус вынужденного переселенца. Также статус вынужденного переселенца утрачивается:

- при выезде для постоянного проживания за пределы территории Российской Федерации либо при возвращении в субъект Российской Федерации, территорию которого лицо было вынуждено покинуть, в случае приобретения этим лицом права пользования жилым помещением в указанном субъекте Российской Федерации по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации;

- в связи с истечением срока предоставления статуса.

Территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, лишает лицо статуса вынужденного переселенца в случае, если оно умышленно сообщило ложные сведения или предъявило заведомо фальшивые документы, послужившие основанием для признания его вынужденным переселенцем.

Таким образом, в законодательстве Российской Федерации определены правовые основания получения статуса вынужденного переселенца, права и обязанности лиц, имеющих этот статус, а также обстоятельства, при которых данный статус утрачивается.

В заключение необходимо отметить, что проблема вынужденной миграции сегодня является одним из наиболее актуальных вопросов, стоящих не только перед Россией, но и перед всем мировым сообществом. Существование категории вынужденных мигрантов влечет определенные правовые последст-

вия для любого государства, в том числе обязанности органов государственной власти по реализации их прав.

России требуется анализировать международную практику в области защиты вынужденных мигрантов, постоянно совершенствуя свое законодательство в соответствии с международными правовыми актами по вопросам вынужденной миграции в целях дальнейшего построения правового государства и демократического общества, повышения авторитета государства на мировой арене.

Вопросы для самоконтроля

1. Охарактеризуйте вынужденную миграцию как один из наиболее негативных видов миграционных потоков.
2. Назовите волны вынужденной миграции в новейшей отечественной истории.
3. Проанализируйте нормативную правовую базу, регулирующую процессы вынужденной миграции.
4. Дайте определение понятия «беженец».
5. Перечислите права беженцев в Российской Федерации.
6. Каковы обязанности беженцев в Российской Федерации?
7. В каком случае лицо утрачивает статус беженца?
8. В чем видится значение такой дополнительной формы защиты вынужденных переселенцев, предоставляемой государством, как предоставление временного убежища?
9. В каком случае иностранному гражданину в Российской Федерации может быть предоставлено политическое убежище?
10. Дайте определение понятия «вынужденный переселенец».
11. В чем состоят принципиальные различия статусов беженца и вынужденного переселенца?
12. Назовите права вынужденных переселенцев.
13. Каковы обязанности вынужденных переселенцев?
14. В каком случае лицо утрачивает статус вынужденного переселенца?

РАЗДЕЛ 8.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИММИГРАЦИИ В РОССИЙСКУЮ ФЕДЕРАЦИЮ

8.1. Организационно-правовые основы регулирования иммиграционного процесса в современной России

Правовое регулирование миграционных процессов на современном этапе продолжает оставаться важнейшей задачей всех демократических государств. Сегодня Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации, разработанной на период до 2025 года, ставится ряд перспективных задач в части регулирования иммиграции в нашу страну, а именно:

- создание и совершенствование системы иммиграционного контроля в Российской Федерации;

- совершенствование системы государственного контроля въезда и пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации;

- противодействие организации каналов незаконной миграции.

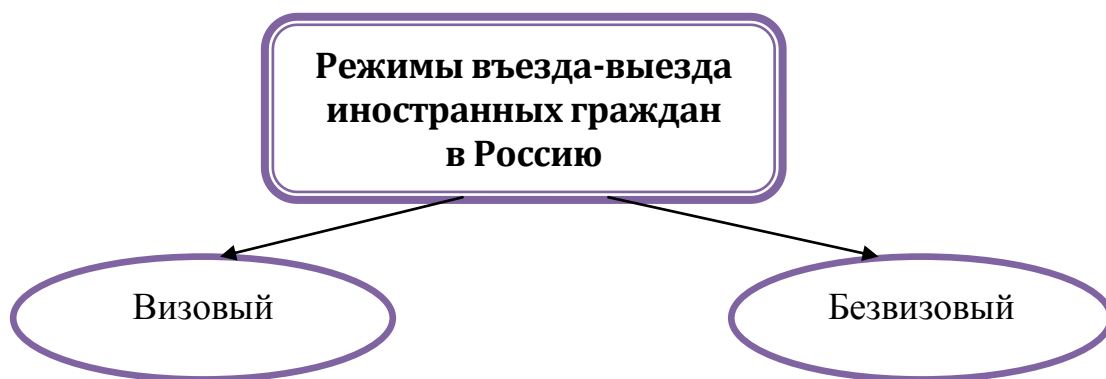
Как было сказано ранее, в результате упразднения Федеральной миграционной службы [156] задача реализации государственной политики в сфере миграции передана МВД России. Данная реформа послужила предпосылкой внесения изменений в Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». Вместо участия в осуществлении контроля за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства порядка временного или постоянного проживания, временного пребывания в Российской Федерации, въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации, транзитного проезда через территорию Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников полиции вменено в обязанность непосредственно осуществлять данную функцию [157]. При этом реализация МВД России функций по федеральному государственному контролю (надзору) за проживанием, временным пребыванием в Российской Федерации и транзитным передвижением в пределах Российской Федерации иностранных граждан может быть рассмотрена в качестве специализированной государственной контрольно-надзорной деятельности, направленной на обеспечение безопасности в иммиграционной сфе-

ре [158]. Для ее осуществления Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации наделено полномочиями по реализации мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции, организации иммиграционного контроля в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе совместно с контрольно-надзорными и правоохранительными органами [159].

Необходимо отметить, что ст. 62 Конституции Российской Федерации, а также ст. 4 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» предусматривают, что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и выполняют обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Таким образом, российский законодатель вводит определенные ограничения для лиц, не обладающих российским гражданством. Эти ограничения, в частности, касаются права иностранных граждан и лиц без гражданства на въезд в Российскую Федерацию и выезд из Российской Федерации, а также передвижения по территории Российской Федерации.

Порядок пересечения государственной границы Российской Федерации иностранными гражданами регулируется Законом Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» и Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» [160].

На сегодняшний день отечественным законодательством и международными договорами Российской Федерации предусмотрены такие режимы реализации права въезда-выезда иностранцев в Россию, как **визовый и безвизовый**.



При визовом режиме иностранному гражданину необходимо иметь специальное разрешение (визу) на въезд в страну. Граждане некоторых иностранных государств, с которыми у России имеются соответствующие межправительственные соглашения, могут въехать в Россию без визы. К таким государствам относятся: Азербайджан, Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Молдова, Таджикистан, Украина, Узбекистан (письмо МИД России от 27 сентября 2006 г. № 32253/19). Такие иностранные граждане должны иметь действительные национальные документы, удостоверяющие личность и миграционную карту.

Порядок визового режима определен статьей 24 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», в соответствии с положениями которой по общему правилу иностранные граждане могут въезжать в Российскую Федерацию и выезжать из Российской Федерации при наличии визы по действительным документам, удостоверяющим их личность и признаваемым Российской Федерацией в этом качестве.

Для иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывших на территорию Российской Федерации в визовом режиме, основным документом, подтверждающим законность их въезда на территорию Российской Федерации является виза.

Также иностранные граждане или лица без гражданства при въезде в Российскую Федерацию обязаны получить и заполнить миграционную карту, которая подлежит возврату в пункте пропуска через государственную границу страны при выезде из России [161].

Миграционная карта представляет собой документ, содержащий сведения о въезжающих или прибывших в Российскую Федерацию иностранных граждан или лицах без гражданства и о сроке их временного пребывания в Российской Федерации, подтверждающий право иностранного гражданина или лица без гражданства, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, на временное пребывание в Российской Федерации, а также служащий для контроля за временным пребыванием в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства [162].

Форма миграционной карты установлена Постановлением Правительства Российской Федерации «О миграционной карте» [163] и Постановлением Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Правила использования миграционной карты, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 413» [164].

Временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин обязан выехать из Российской Федерации по истечении срока действия его визы или иного срока временного пребывания, установленного Федеральным законом или международным договором Российской Федерации, за исключением случаев, когда на день истечения указанных сроков ему продлены срок действия визы или срок временного пребывания, либо ему выданы новая виза, или разрешение на временное проживание, или вид на жительство, либо у него приняты заявление и иные документы, необходимые для получения им разрешения на временное проживание, либо у него принято заявление о выдаче уведомления о возможности приема в гражданство Российской Федерации иностранного гражданина, признанного носителем русского языка в соответствии с положениями Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», или заявление о выдаче вида на жительство, либо в территориальном органе МВД России принято ходатайство работодателя или заказчика работ (услуг) о привлечении иностранного гражданина к трудовой деятельности в качестве высококвалифицированного специалиста или заявление работодателя или заказчика работ (услуг) о продлении срока действия раз-

решения на работу, выданного такому высококвалифицированному специалисту, либо ходатайство образовательной организации, в которой иностранный гражданин обучается по очной или очно-заочной форме по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию, о продлении срока временного пребывания в Российской Федерации такого иностранного гражданина.

В случае если изменились условия или перестали существовать обстоятельства, в связи с которыми иностранному гражданину был разрешен въезд в Российскую Федерацию, в соответствии с законодательством Российской Федерации срок его временного пребывания может быть продлен либо сокращен.

Пропуск через государственную границу Российской Федерации в соответствии со ст. 30 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» осуществляют пограничные органы.

Статьями 26 и 27 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» установлены ограничения права отдельных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства на въезд в Российскую Федерацию. В этих же целях ст. 28 вышеуказанного Федерального закона устанавливает случаи ограничения права на выезд из Российской Федерации иностранным гражданам или лицам без гражданства.

Порядок принятия решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства определен Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 января 2015 г. № 12.

Контроль за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства режима въезда и выезда из Российской Федерации позволяет органам внутренних дел выявлять факты незаконной миграции, составляющей в настоящее время значительную угрозу национальной безопасности Российской Федерации, отмеченную в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [165], поскольку сегодня обостряются угрозы, связанные с неконтролируемой и незаконной миграцией, торговлей людьми, наркоторговлей и другими проявлениями транснациональной организованной преступности.

Как было сказано ранее, в целях координации деятельности в сфере миграции в структуре центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации образовано Главное управление по вопросам миграции, функциями которого являются разработка и реализация во взаимодействии с иными структурными подразделениями Министерства, территориальными органами МВД России, иными государственными органами мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции.

Поскольку в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года незаконная миграция определяется как «перемещения в Российскую Федерацию с нарушением законодательства Российской Федерации, касающегося въезда, пребывания (проживания) иностранных граждан на территории Российской Федерации и (или) осуществле-

ния ими трудовой деятельности» [166], думается, что в качестве действенных мер по ее предупреждению и пресечению необходимо рассматривать усиление иммиграционного контроля в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства. То есть нужно создавать не только эффективные механизмы по недопущению незаконных мигрантов в страну, но и по выявлению иностранных граждан, незаконно пребывающих на территории государства, поскольку значительное количество иностранцев, въезжая в принимающую страну на законных основаниях, в период пребывания на ее территории по различным причинам эти основания утрачивают.

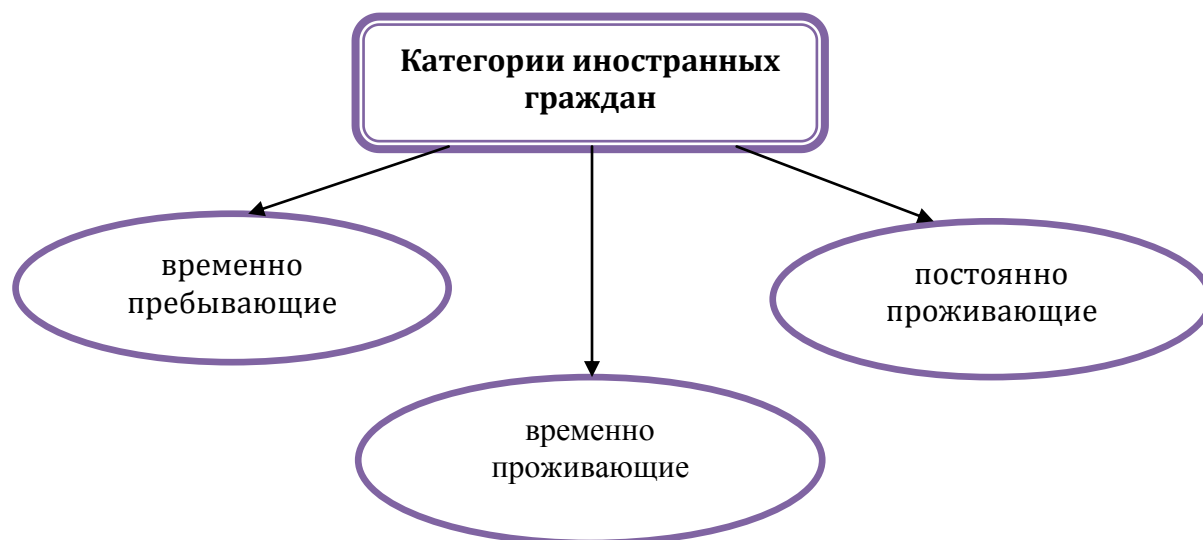
Повышение эффективности обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в части защиты страны от незаконной миграции на сегодняшний день рассматривается в качестве одной из важнейших задач ведомства МВД России, и для этих целей необходимо прежде всего совершенствовать правовые основы данной деятельности.

Неконтролируемая и неуправляемая миграция, безусловно, негативно сказывается на уровне обеспечения безопасности государств, что обуславливает небывалый интерес к исследованию миграционных проблем в отечественной и мировой науке, широкое их обсуждение в политических кругах и в гражданском обществе. Поэтому от создания эффективной правовой основы деятельности органов внутренних дел по предупреждению и пресечению незаконной миграции сегодня зависит состояние национальной безопасности страны, а также, как следствие, оценка деятельности МВД России в данном направлении.

8.2. Особенности административно-правового статуса иностранных граждан, в зависимости от оснований нахождения на территории Российской Федерации

Миграцию населения сегодня небеспричинно связывают с угрозой безопасности государства. Она так или иначе действует на безопасность как состояние [167], поэтому в целях обеспечения национальной безопасности государством устанавливаются определенные ограничения в реализации права иностранных граждан и лиц без гражданства на свободу передвижения и выбора места жительства на территории Российской Федерации. Так, согласно ст. 11 Федерального закона от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» «иностранцы имеют право на свободу передвижения в личных или деловых целях в пределах Российской Федерации на основании документов, выданных или оформленных им в соответствии с Федеральным законом, за исключением посещения территорий, организаций и объектов, для въезда на которые в соответствии с федеральными законами требуется специальное разрешение».

В целом административно-правовой статус иностранных граждан зависит от оснований, дающих им право на законное нахождение на территории страны. В соответствии с положениями Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» к таковым категория относятся временно пребывающие, временно проживающие, постоянно проживающие.



Временно пребывающие в Российской Федерации иностранные граждане – прибывшие в Российскую Федерацию на основании визы или в порядке, не требующем получения визы, и получившие миграционную карту, но не имеющие вида на жительство или разрешения на временное проживание.

В соответствии со ст. 5 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» срок временного пребывания иностранного гражданина на территории России:

- определяется сроком действия выданной ему визы;
- не может превышать 90 суток (как суммарного срока пребывания в течение каждого периода в 180 суток, так и непрерывного пребывания) для граждан, прибывших в порядке, не требующем получения визы;
- определяется сроком действия разрешения на работу для высококвалифицированного специалиста и членов его семьи, прибывших в порядке, не требующем получения визы.

Срок временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации может быть продлен либо сокращен в случаях, если изменились условия или перестали существовать обстоятельства, в связи с которыми ему был разрешен въезд в страну.

Временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин обязан выехать из страны по истечении срока действия визы или иного срока временного пребывания, установленного законом или международным договором России, за исключением ряда случаев. К таким случаям, в частности,

относятся продление действия визы или срока временного пребывания, выдача новой визы или разрешения на временное проживание либо вида на жительство или принятие заявления и документов, необходимых для получения разрешения на временное проживание либо принятие заявления о выдаче уведомления о возможности приема в гражданство России иностранного гражданина, признанного носителем русского языка, или заявления о выдаче вида на жительство.

Временно пребывающие в Российской Федерации иностранные граждане должны в установленном порядке уведомить территориальный орган МВД России о месте своего пребывания, а также выехать из страны по истечении определенного срока пребывания. Процедуры по постановке на миграционный учет осуществляются принимающей стороной или иностранным гражданином самостоятельно.

Принимающей стороной могут являться граждане Российской Федерации, постоянно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства, юридические лица, их филиалы или представительства, у которых иностранный гражданин фактически проживает или трудится. Если иностранный гражданин остановился в гостинице, то принимающей стороной является администрация гостиницы, которая должна в течение одного рабочего дня, следующего за днем прибытия иностранца, уведомить территориальный орган МВД России о его прибытии, а также выполнить все необходимые действия, связанные с его постановкой на учет по месту пребывания.

Временно проживающим в Российской Федерации иностранным гражданином признается лицо, получившее разрешение на временное проживание.

Разрешение на временное проживание – подтверждение права иностранного гражданина или лица без гражданства временно проживать в Российской Федерации до получения вида на жительство, оформленное в виде отметки в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина или лица без гражданства, либо в виде документа установленной формы, выдаваемого в Российской Федерации лицу без гражданства, не имеющему документа, удостоверяющего его личность. Разрешение на временное проживание не может быть выдано в форме электронного документа.

Разрешение на временное проживание может быть выдано иностранному гражданину в пределах квоты, утвержденной Правительством Российской Федерации. Срок действия разрешения на временное проживание составляет три года.

Порядок выдачи разрешения на временное проживание и перечень документов, представляемых одновременно с заявлением о выдаче разрешения на временное проживание, утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин в течение двух месяцев со дня истечения очередного года со дня получения им разрешения на временное проживание обязан лично или с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети Интернет, включая единый портал государственных и муниципальных услуг, подавать в подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России по месту получения разрешения на временное проживание уведомление о подтверждении своего проживания в Российской Федерации с приложением справки о доходах, копии налоговой декларации или иного документа, подтверждающего размер и источник дохода данного иностранного гражданина за очередной год со дня получения им разрешения на временное проживание. Уведомление и прилагаемые к нему документы могут быть представлены в форме электронных документов.

В указанное уведомление вносятся следующие сведения:

1) имя иностранного гражданина, временно проживающего в Российской Федерации, включающее его фамилию, собственно имя, отчество (последнее – при наличии);

2) место проживания данного иностранного гражданина;

3) место (места) работы и продолжительность осуществления данным иностранным гражданином трудовой деятельности в течение очередного года со дня получения им разрешения на временное проживание;

4) период нахождения данного иностранного гражданина за пределами Российской Федерации в течение очередного года со дня получения им разрешения на временное проживание (с указанием государств выезда).

Требование представления иностранным гражданином иных документов или других сведений не допускается.

Постоянно проживающим в Российской Федерации иностранным гражданином признается лицо, получившее вид на жительство.

Вид на жительство – документ, выданный иностранному гражданину или лицу без гражданства в подтверждение его права на постоянное проживание в Российской Федерации, а также его права на свободный выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию. Вид на жительство, выданный лицу без гражданства, является одновременно и документом, удостоверяющим его личность. Вид на жительство не может быть выдан в форме электронного документа.

В течение срока действия разрешения на временное проживание и при наличии законных оснований иностранному гражданину по его заявлению может быть выдан вид на жительство.

По общему правилу до получения вида на жительство иностранный гражданин обязан прожить в Российской Федерации не менее одного года на основании разрешения на временное проживание. Вид на жительство выдается ино-

странному гражданину на пять лет. По окончании срока действия вида на жительство данный срок по заявлению иностранного гражданина, поданному в подразделение по вопросам миграции территориальных органов МВД России не позднее чем за два месяца до истечения срока действия имеющегося у него вида на жительство, может быть продлен на пять лет. Количество продлений срока действия вида на жительство не ограничено.

Данные положения не распространяются на некоторые категории иностранных граждан: высококвалифицированных специалистов и членов их семей, иностранных граждан, признанных носителями русского языка в соответствии с положениями Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», иностранных граждан, признанных беженцами в Российской Федерации или получивших временное убежище на территории Российской Федерации, и некоторые другие.

Постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин обязан ежегодно уведомлять о подтверждении своего проживания в Российской Федерации подразделения по вопросам миграции территориального органа МВД России по месту получения данным иностранным гражданином вида на жительство.

Подача данным иностранным гражданином уведомления осуществляется им лично или в установленном порядке почтовым отправлением при предъявлении документа, удостоверяющего личность данного иностранного гражданина и признаваемого Российской Федерацией в этом качестве, а также его вида на жительство либо путем направления уведомления в форме электронного документа с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети Интернет, включая единый портал государственных и муниципальных услуг. Требование предоставления иностранным гражданином иных документов или других сведений, помимо подлежащих внесению в указанное уведомление, не допускается. В указанное уведомление вносятся следующие сведения:

1) имя данного иностранного гражданина, постоянно проживающего в Российской Федерации, включающее его фамилию, собственно имя, отчество (последнее – при наличии);

2) место проживания данного иностранного гражданина;

3) место (места) работы и продолжительность осуществления данным иностранным гражданином трудовой деятельности в течение очередного года со дня получения им вида на жительство;

4) период нахождения данного иностранного гражданина за пределами Российской Федерации в течение очередного года со дня получения им вида на жительство (с указанием государств выезда);

5) размер и источники дохода данного иностранного гражданина за очередной год со дня получения им вида на жительство.

Необходимо отметить, что контроль полицией за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства иммиграционных правил на территории Российской Федерации является важным инструментом в регулировании процессов миграции, позволяющим органам внутренних дел контролиро-

вать миграционную ситуацию в стране и выявлять случаи незаконной миграции, противодействие которой является важной составляющей обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Вопросы для самоконтроля

1. Какие перспективные задачи в части регулирования иммиграции в нашу страну ставятся в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года?

2. Назовите нормативную правовую базу регулирования иммиграционного процесса в Российской Федерации.

3. Перечислите режимы реализации права на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства.

4. Что представляет собой миграционная карта?

5. Каковы правила транзитного проезда через территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в государство назначения?

6. В чем видится угроза национальной безопасности Российской Федерации со стороны незаконной миграции?

7. Охарактеризуйте административно-правовой статус иностранных граждан в зависимости от оснований, дающих им право на законное нахождение на территории Российской Федерации.

8. Каким документом подтверждается право иностранного гражданина или лица без гражданства временно проживать в Российской Федерации?

9. Какой документ подтверждает право иностранного гражданина или лица без гражданства на постоянное проживание в Российской Федерации?

РАЗДЕЛ 9.

ИНФОРМАТИЗАЦИЯ МИГРАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ: ИСТОЧНИКИ МИГРАЦИОННЫХ СВЕДЕНИЙ, АВТОМАТИЗИРОВАННЫЕ СИСТЕМЫ

Реальность высокотехнологического XXI века диктует свои правила развития современности, в том числе и в сфере права. Сегодня можно с уверенностью говорить о формировании нового информационного технологического общества и его интеграции в мировое информационное пространство [168].

Распределение и использование информации для удовлетворения социальных потребностей является едва ли не главной задачей государства на любом этапе развития. С момента возникновения государство осуществляло сбор, хранение, обработку и распределение информации по различным направлениям деятельности: для принятия управленческих решений, проведения политики в различных сферах жизнедеятельности государства, охраны правопорядка и др. [169]. То есть информационная функция всегда существовала как функция государственных органов. «Если сказать, что информатизация является совершенно новой предметной сферой правового регулирования, то это не будет правильно. Информация, средства связи, научно-технические разработки в этих областях всегда привлекали внимание права» [170].

В процессе развития общества появились определенные факторы, которые привели к возрастанию этой роли, а, следовательно, к более четкому выделению информационной функции государства. К таким факторам можно отнести:

- формирование единого мирового информационного пространства, доступности распространения и использования информации, ее реальное обеспечение техническими средствами;
- повышение уровня образования, научно-технического и культурного развития граждан;
- усиление значимости проблем обеспечения информационной безопасности личности, общества и государства [171].

Таким образом, современный этап развития общества характеризуется возрастающей ролью информационной сферы, а также системы регулирования возникающих при этом общественных отношений, в том числе и в области миграции.

Информационное обеспечение играет значительную роль в миграционной деятельности государства. Существенное внимание данному направлению работы уделяется в деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации, являющегося на сегодняшний день центральным звеном миграционной системы страны. Согласно приказу МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» к его основным функциям относятся сбор, обобщение и анализ информации в соответствии с законодательством Российской Федера-

ции в отношении российских и иностранных граждан, лиц без гражданства, осуществление международного обмена информацией, а также координация обмена указанной информацией с заинтересованными подразделениями МВД России, правоохранительными органами Российской Федерации.

Кроме того, в полномочия ГУВМ МВД России входят участие в разработке стратегии развития информационно-аналитического обеспечения деятельности по вопросам, отнесенным к его компетенции, а также организация и осуществление формирования и ведения в установленном порядке учетов, баз данных, информационных систем.

В пределах установленной компетенции ГУВМ МВД России осуществляет мероприятия, отвечает за организацию и организует в установленном порядке защиту сведений, составляющих государственную тайну, и конфиденциальной информации, включая мероприятия по технической защите информации в собственных подразделениях.

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

Законодательное определение понятия информации дает Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Информация – сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления [172].

Информация может выступать как объект публичных, гражданских и иных правовых отношений [173].

Источниками миграционных сведений являются:

МВД России в части фиксирования сведений о регистрации населения, о миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства, о получении правового статуса различными категориями мигрантов, о совершенных правонарушениях;

Минобороны России в части призыва на военную службу, ее прохождения, увольнения и состояния в запасе;

Минюст России в части фиксирования органами ЗАГС сведений о фактах рождения и смерти людей;

ФСБ России в части выезда из страны и въезда в нее и др. [174]

В целях рациональной организации информационных процессов создаются системы сбора, хранения, обработки и передачи информации – **информационные системы**.

Информационная система служит как бы посредником между пользователем и источником тех или иных сведений [175].

В соответствии с Федеральным законом от 7 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»:

Информационная система – это совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств [176].

При этом наиболее эффективными являются **автоматизированные информационные системы**, позволяющие получать информацию, которая зачастую недоступна непосредственному наблюдению.

Сбор, обработка и преобразование миграционных сведений в управляющее административно-правовое воздействие федеральных органов исполнительной власти в полной мере распространяется на государственно-правовое регулирование миграционных процессов, создавая информационное пространство, интегрирующее все основные миграционные процессы: иммиграция, эмиграция, трудовая миграция, вынужденная миграция, незаконная миграция и др.

С 2011 года в соответствии с приказом МВД России от 30 июля 2011 г. № 891 «О мероприятиях по созданию единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России» [177] в МВД России создается единая система информационно-аналитического обеспечения деятельности ведомства.

После опытной эксплуатации было принято решение о реализации программы по созданию единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России (далее – ИСОД МВД России) на базе ранее созданной ЕИТКС в полном объеме [178].

Создание ИСОД МВД России призвано повысить уровень аналитического обеспечения ведомства и выражается в возможности использования при принятии управленческих решений обобщенной информации, основанной на актуальных данных. Создание ИСОД МВД России также предполагает, что должны быть в том числе обеспечены:

- развитие информационно-технологической инфраструктуры подразделений МВД России;
- интеграция информационных ресурсов МВД России на основе единых информационных банков данных;
- создание и развитие единой информационной системы централизованной обработки данных для информационно-аналитической поддержки деятельности подразделений МВД России;

- снижение трудозатрат на получение, обработку, хранение информации и доведение ее до пользователей;
- повышение уровня квалификации сотрудников ОВД в использовании современных средств информационно-телекоммуникационных технологий;
- повышение качества выполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, выраженного в сокращении времени и трудоемкости операций по обработке информации, подготовке отчетов и времени ожидания выполнения запросов;
- обеспечение предоставления государственных услуг (функций) в электронном виде.

При этом на вопросах, связанных с качеством предоставления государственных услуг (функций) органами внутренних дел, необходимо остановиться более подробно.

В современных условиях повышение эффективности деятельности органов власти в Российской Федерации является основной задачей административной реформы государства. Эффективное оказание государственных и муниципальных услуг служит гарантом антикоррупционной защиты в сфере государственного управления, формирует положительный имидж государственных и муниципальных органов власти.

В Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» подчеркнута необходимость повышения качества и доступности предоставления государственных услуг, в связи с чем необходимо обеспечить быстрое обслуживание граждан без очередей и возможность получения ими услуг в электронном виде, сделав его максимально комфортным. Уровень удовлетворенности качеством оказания государственных услуг гражданами Российской Федерации к 2018 году должен составить не менее 90 процентов.

Важные направления административной реформы государства – разработка и принятие административных регламентов с подробным описанием схемы функционирования органов государственной власти, определяющие основные алгоритмы их деятельности. Поэтому административный регламент сегодня рассматривается как ключевой регулятор управленческой деятельности [179].

Цель подготовки этих важнейших относительно новых в деятельности органов власти документов заключается в оптимизации подготовки и принятия управленческих решений, прозрачности процедуры их подготовки, оперативного оформления и прохождения документов по необходимым инстанциям в органе власти [180]. С появлением административных регламентов они сразу стали объектом пристального внимания ученых [181]. Так, отечественным ученым-административистом К.В. Давыдовым, в частности, отмечалось, что «институт административных регламентов федеральных органов исполнительной власти можно отнести к числу новейших и весьма интенсивно развивающихся явлений административно-правовой реальности» [182].

Вместе с тем вопросы, связанные с подготовкой и исполнением административных регламентов, в отечественной науке еще недостаточно изучены [183]. Проблема их эффективной реализации требует обязательного разрешения

вопросов теоретического и прикладного характера, в частности, соответствия процедуры разработки и принятия административных регламентов положениям действующего законодательства.

В Постановлении Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» содержатся основные требования к разработке административного регламента [184]. Так, представленное в нем описание оптимизированного процесса выполнения административных процедур реализации функций органа исполнительной власти обеспечивает эффективную работу всех его структурных подразделений, направленную на реализацию законных прав граждан.

Кроме того, данный нормативный правовой акт содержит необходимые требования к разработке и утверждению административных регламентов федеральными органами исполнительной власти, а также порядок их разработки в части исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. Значительное внимание в нем уделено требованиям, предъявляемым к оптимизации данного процесса, касающимся упрощения административных процедур и сокращения сроков их реализации, недопустимости избыточных действий со стороны исполнителя и необоснованного обременения граждан. Немаловажное значение имеет также требование о снижении затрат для получения гражданами необходимой информации, доступности и прозрачности административных действий и процедур и персональная ответственность исполнителей за соблюдение установленных требований на всех стадиях исполнения административных регламентов.

Необходимо отметить, что для эффективного исполнения административных регламентов в деятельности государственных органов важны не только их качественная разработка и принятие, но и внедрение в повседневную деятельность государственного органа. Значительную роль в этом играет объективная экспертиза административных регламентов, когда оценивается его соответствие требованиям, предъявляемым к разработке и принятию такого рода документов.

Кроме того, для практики реализации административных регламентов важны результаты независимой экспертизы, когда оцениваются вероятный положительный эффект и возможные отрицательные последствия их исполнения для граждан. При разработке новых административных регламентов необходимо учитывать мнение всех лиц, задействованных в его реализации. Для этого нужно проводить интервьюирование, анкетирование, выборочные опросы различных категорий граждан: студентов, пенсионеров, инвалидов, иностранных граждан либо сплошной опрос граждан. При этом в целях участия в обсуждении проектов административных регламентов всех заинтересованных лиц тексты их проектов публикуются ведомством, являющимся разработчиком административных регламентов, на официальном сайте в сети Интернет [185].

Сегодня с бурным развитием информационных технологий наблюдается резкое возрастание спроса на качественную и своевременную информацию. Министерство внутренних дел Российской Федерации уделяет значительное внимание эффективному развитию информационных технологий и их внедрению в служебную деятельность подразделений полиции. С внедрением новых информационных технологий в систему МВД России открываются широкие возможности по организации информационного взаимодействия не только в пределах органов внутренних дел, но и участие в системе межведомственного электронного документооборота, взаимодействие с органами исполнительной власти, организации предоставления государственных услуг (исполнения государственных функций), входящих в компетенцию МВД России, в электронном виде.

Вопросы для самоконтроля

1. Какую роль играет информационное обеспечение в миграционной деятельности государства?
2. Перечислите основные функции Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации в сфере информационной деятельности.
3. Назовите источники миграционных сведений.
4. Дайте законодательное определение понятий «информация», «информационные системы».
5. Каковы цели создания информационных систем?
6. В чем преимущество автоматизированных информационных систем?
7. Какими видятся пути повышения качества выполнения государственных функций и предоставления государственных услуг?

РАЗДЕЛ 10.

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ. ДЕПОРТАЦИЯ КАК МЕРА ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИНУЖДЕНИЯ, ПРИМЕНЯЕМАЯ К ИНОСТРАННЫМ ГРАЖДАНАМ И ЛИЦАМ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА. ПРАВОВАЯ ПРИРОДА РЕАДМИССИИ

10.1. Правовые основы ответственности за правонарушения в сфере миграции

Отечественными учеными констатируется, что в современном мире значительная часть миграционных перемещений осуществляется с нарушением законодательства принимающих государств, а именно иностранными гражданами и лицами без гражданства зачастую нарушаются правила въезда, пребывания, проживания, осуществления трудовой деятельности [186].

Россия принимает активные меры для установления цивилизованных отношений в сфере миграции [187]. Президент Российской Федерации В.В. Путин в своем выступлении на коллегии МВД России 28 февраля 2018 года высказался по данной проблеме следующим образом: «Следует добиваться порядка в миграционной сфере... Нужно и дальше создавать условия для эффективного регулирования миграционных потоков, для цивилизованного решения всех вопросов, возникающих в этой области» [188].

В соответствии с Положением об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции [189] данный контроль осуществляется Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальными органами. Государственный контроль осуществляется в форме проверок, проводящих в соответствии с требованиями федеральных законов «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [190] и «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». При этом основные усилия МВД России направлены сегодня на предупреждение и пресечение фактов незаконной миграции.

В результате принимаемых мер, как отметил первый заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации генерал-полковник полиции А.В. Горовой, «доля незаконных мигрантов сокращается, составляя в настоящее время 2,6 млн человек» [191].

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

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

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

- незаконное пересечение государственной границы Российской Федерации – ст. 322 УК РФ;

- организация незаконной миграции – ст. 322.1 УК РФ;

- фиктивная регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации и фиктивная регистрация иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации – ст. 322.2 УК РФ;

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

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

- торговля людьми – ст. 127.1 УК РФ;

- использование рабского труда – ст. 127.2 УК РФ;

- незаконное предпринимательство – ст. 171 УК РФ;

- терроризм – ст. 205 УК РФ;

- организация преступного сообщества (преступной организации) – ст. 210 УК РФ).

Таким образом, в российском законодательстве сегодня сформировался уголовно-правовой институт ответственности за правонарушения, связанные с миграцией, в связи с чем некоторыми учеными, с учетом его специфики, предлагается выделить единую группу преступных посягательств – миграционные преступления [192].

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

Они характеризуются масштабностью, причинением существенного вреда законным интересам личности, общества и государства. По данным отечественных исследователей, за нарушение миграционного законодательства составляется ежегодно порядка 2 млн протоколов об административных правонарушениях [193].

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

Нормы, устанавливающие ответственность за нарушения в сфере миграции, 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 гражданст-

ва на территории Российской Федерации» (норма, закрепленная в ст. 19.27 «Предоставление ложных сведений при осуществлении миграционного учета» содержится в гл. 19 КоАП РФ).

Необходимо отметить, что режим пребывания иностранных граждан в Российской Федерации состоит из целого ряда своеобразных взаимосвязанных институтов:

въезда иностранных граждан и лиц без гражданства в Российскую Федерацию и пребывания (проживания) в Российской Федерации;

обеспечения российской принимающей стороной соблюдения правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации;

осуществления иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации;

соблюдения иммиграционных правил;

пребывания (проживания) в Российской Федерации беженцев и вынужденных переселенцев;

миграционного учета иностранных граждан, лиц без гражданства в Российской Федерации;

ограничений на осуществление отдельных видов деятельности иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций.

За совершение административных правонарушений в данной сфере КоАП РФ предусмотрены следующие виды административных наказаний:

- административный штраф;
- административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;
- административное приостановление деятельности.



Административный штраф налагается судьей либо должностным лицом уполномоченных органов с учетом характеристики правонарушения, личности правонарушителя, степени его вины, имущественного положения, а также обстоятельств, смягчающих или отягощающих ответственность правонарушителя [194].

В настоящее время максимальный размер административного штрафа, налагаемого на иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушение режима пребывания в Российской Федерации, составляет **пятнадцать тысяч рублей**, на граждан Российской Федерации за правонарушения рассматриваемой категории также налагается административный штраф в размере **до семи тысяч рублей**. Размер административного штрафа, налагаемого на должностных лиц, может составлять **до семидесяти тысяч рублей**, размер административного штрафа, налагаемого на юридических лиц, – **до миллиона рублей**. Таким образом, в настоящее время законодателем предусмотрены значительные размеры административного штрафа, налагаемого за нарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

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

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

силу соответствующего постановления по делу об административном правонарушении.

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

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

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях для обеспечения достижения целей административного наказания за правонарушения в миграционной сфере **в отношении юридических лиц** предусмотрена как альтернатива административному штрафу более строгая мера наказания – административное приостановление деятельности.

Административное приостановление деятельности – временное прекращение деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

Эта мера наказания назначается судьей только в случаях, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания.

Административное приостановление деятельности применяется в случае совершения административного правонарушения в области установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности, в области правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах).

Административное приостановление деятельности устанавливается на срок **до девяноста суток**. Срок административного приостановления деятельности исчисляется с момента фактического приостановления деятельности лиц, в отношении которых данная мера принимается.

Необходимо отметить, что институт административного приостановления деятельности как административная санкция достаточно молод, современное законодательство, регулирующие его функционирование, находится на пути развития и требует дальнейшего совершенствования [195].

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

К особенностям реализации ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушение режима пребывания в Российской Федерации относится возможность применения к ним такой меры административного наказания, как административное выдворение за пределы Российской Федерации.

Административное наказание в виде **административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства** заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, - в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации.

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

По общему правилу, законодательно установленному ст. 34 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», расходы по осуществлению административного выдворения осуществляются за счет средств иностранного гражданина. При их отсутствии финансовые обязательства возлагаются на приглашающую сторону. В случае если установление приглашающей стороны не представляется возможным, финансирование административного выдворения производится за счет средств федерального бюджета [196].

Порядок расходования средств на указанные цели определяется Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 октября 2002 г. № 769 «Об утверждении Правил расходования средств на мероприятия по депортации либо административному выдворению иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации при невозможности установления приглашающей стороны».

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

В целях обеспечения исполнения принятого по делу постановления судьи о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации или решения должностного лица пограничного органа в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства по административным правонарушениям в области защиты государственной границы Российской Федерации законодателем в КоАП РФ введена такая *мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении*, как помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации (ст. 27.19 КоАП РФ).

Применение этой меры заключается в препровождении иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации в специальные учреждения, предусмотренные законодательством Российской Федерации, и во временном содержании их в таких специальных учреждениях до принудительного выдворения за пределы страны.

В соответствии с положениями Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» такими учреждениями являются специальные учреждения федерального органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, или его территориального органа, предназначенного для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации или депортации, либо иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих передаче Рос-

сийской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, или иностранных граждан и лиц без гражданства, принятых Российской Федерацией от иностранного государства в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации.

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

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

Вместе с тем содержание таких лиц в специальном учреждении не может продолжаться по истечении срока давности исполнения постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации, который согласно ч. 1 ст. 31.9 КоАП Российской Федерации составляет два года и исчисляется со дня вступления соответствующего постановления в законную силу.

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

В свою очередь, в данном нормативном акте законодатель установил, что указанные учреждения носят универсальный характер и создаются для содержания не только административно выдворяемых лиц, но и депортируемых, а также подлежащих передаче иностранным государствам по договорам о реадмиссии. Производство по административным делам о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение регламентировано Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации [197].

Правовая характеристика депортации и реадмиссии изложена в следующем параграфе.

10.2. Правовые основания депортации иностранных граждан

Одной из мер государственного принуждения, применяемой к иностранным гражданам и лицам без гражданства, исключающей их дальнейшее нахождение на территории Российской Федерации, является их депортация [198].

Депортация – принудительная высылка иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации [199].

В результате реализации депортации, также как и административного выдворения иностранного гражданина за пределы Российской Федерации, происходит его принудительное перемещение с территории страны. Основным отличием является то, что административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина – это мера административного наказания, предусмотренная КоАП РФ и назначаемая судом, депортация регламентирована федеральным законодательством и осуществляется во внесудебном порядке.

В соответствии со ст. 31 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранный гражданин подлежит депортации в случае неисполнения обязанности выехать из Российской Федерации в следующих случаях:

- если срок его проживания или временного пребывания в Российской Федерации сокращен (данный иностранный гражданин обязан выехать из Российской Федерации в течение трех дней);
- если разрешение на временное проживание или вид на жительство, выданные иностранному гражданину, аннулированы (данный иностранный гражданин обязан выехать из Российской Федерации в течение пятнадцати дней).

Основания решения об аннулировании выданного разрешения на временное проживание или вида на жительство иностранному гражданину перечислены в ст.ст. 7 и 9 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Кроме того, подлежат депортации иностранный гражданин или лицо без гражданства, не покинувшие территорию Российской Федерации в установленный срок, если в отношении этих лиц принято решение о **неразрешении въезда** в Российскую Федерацию или решение о **нежелательности пребывания (проживания)** в Российской Федерации в соответствии со ст. 25.10 Федерального закона от 15 июня 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

Принятие решения о неразрешении въезда иностранного гражданина в Российскую Федерацию преследует цели обеспечения защиты национальной безопасности страны. Основания принятия такого решения как вида ограниче-

ния въезда иностранному гражданину в Российскую Федерацию законодательно закреплены в ст.ст. 26 и 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

Порядок принятия решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию и перечень федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать такие решения, регламентирован Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 января 2015 г. № 12 «О порядке принятия решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства» [200]. Данный перечень включает МВД России, ФСБ России, Минобороны России, СВР России, МИД России, ФСИН России, ФТС России, Росфинмониторинг. Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, принявший решение о неразрешении въезда, обязан проинформировать о принятом решении, а также о его отмене Федеральную службу безопасности Российской Федерации и соответствующий территориальный орган МВД России.

Решение о **нежелательности пребывания (проживания)** в Российской Федерации в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства может быть принято в соответствии с положениями ст. 25.10 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»:

- в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, незаконно находящегося на территории Российской Федерации;
- в отношении лица, которому не разрешен въезд в Российскую Федерацию;
- в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, законно находящегося в Российской Федерации, пребывание (проживание) которого создает реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства либо общественному порядку или здоровью населения, в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов других лиц.

Порядок принятия, а также приостановления действия и отмены решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, принятого в связи с наличием обстоятельств, создающих реальную угрозу здоровью населения, регламентирован Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 мая 2018 г. № 551 «О порядке принятия, приостановления действия и отмены решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, принятого в связи с наличием обстоятельств, создающих реальную угрозу здоровью населения» [201]. В перечень федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать такие решения, сегодня входят Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и Федеральное медико-биологическое агентство.

В качестве законодательно закрепленного исключения не принимается решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, страдающих за-

болеванием, вызываемым вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекцией), в случае если указанные иностранные граждане и лица без гражданства имеют членов семьи (супруга (супругу), детей (в том числе усыновленных), родителей (в том числе приемных) – граждан Российской Федерации либо иностранных граждан или лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, и при этом отсутствуют нарушения ими законодательства Российской Федерации о предупреждении распространения ВИЧ-инфекции, если в отношении указанных иностранных граждан и лиц без гражданства отсутствуют иные основания для принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации [202].

Перечень федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, установлен Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2003 г. № 199 и включает на сегодняшний день МВД России, ФСБ России, Минобороны России, Росфинмониторинг, СВР России, Минюст России, МИД России [203].

Территориальные органы (подразделения) уполномоченных федеральных органов исполнительной власти обязаны при выявлении обстоятельств, являющихся основанием для принятия решения о нежелательности пребывания, представить в соответствующий уполномоченный федеральный орган исполнительной власти подтверждающие материалы.

Со своей стороны уполномоченный федеральный орган исполнительной власти обязан незамедлительно проинформировать территориальный орган (подразделение), представивший соответствующие материалы, о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, после чего последний также незамедлительно доводит это решение до сведения лица, в отношении которого оно принято, при условии, если это лицо пребывает (проживает) на территории Российской Федерации.

В системе Министерства внутренних дел Российской Федерации порядок принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства определен ведомственным приказом от 10 ноября 2012 г. № 1024 «О порядке представления и рассмотрения в МВД России и его территориальных органах материалов для принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации» [204], в соответствии с положениями которого данное решение принимает Министр внутренних дел Российской Федерации либо лицо, исполняющее его обязанности. Также наделены полномочиями принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации заместители Министра внутренних дел Российской Федерации, ответственные за деятельность подразделений центрального аппарата МВД России, подготовивших решение об удовлетворении ходатайства территориального органа МВД России о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации.

Особую значимость для обеспечения общественного порядка на территории Российской Федерации имеет осуществление мероприятий, связанных с исполнением вынесенных Министерством юстиции Российской Федерации решений о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих освобождению из мест лишения свободы.

Механизм проведения данных мероприятий закреплён в Регламенте взаимодействия Федеральной службы исполнения наказаний и Федеральной миграционной службы, их территориальных органов по контролю за исполнением вынесенных Министерством юстиции Российской Федерации решений о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих освобождению из мест лишения свободы, утвержденным совместным приказом Минюста России и ФМС России от 7 октября 2008 г. [205]. Указанный регламент устанавливает порядок организации взаимодействия этих ведомств и их территориальных органов по вопросам обмена информацией при осуществлении мероприятий, связанных с исполнением вынесенных Минюстом России решений о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих освобождению из мест лишения свободы.

На основании ст. 25.10 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации является основанием для последующего отказа во въезде в Российскую Федерацию. Исключения составляют случаи передачи указанного иностранного гражданина или лица без гражданства иностранным государством Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии.

10.3. Институт реадмиссии: современное состояние

Необходимо отметить, что в действующем отечественном законодательстве понятие реадмиссии не определено. В настоящее время в ст. 1 Соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии от 25 мая 2006 г. это определение сформулировано следующим образом:

«реадмиссия» означает передачу запрашивающим государством и принятие запрашиваемым государством лиц (граждан запрашиваемого государства, граждан третьих государств или лиц без гражданства), чей въезд, пребывание или проживание в запрашивающем государстве признаны незаконными в соответствии с положениями настоящего Соглашения»[206].

Институт реадмиссии – это категория международного права, реализуемая посредством заключения международных договоров как на двусторонней, так и на многосторонней основе. При этом соглашение о реадмиссии – это договор, который излагает взаимные обязательства сторон, а также процедуры возврата и транзита лиц, которые не отвечают или перестают отвечать условиям въезда, пребывания или проживания в запрашивающем государстве [207].

Рассматривая в целом институт реадмиссии, необходимо обратить внимание на его неоднородность, а именно существование следующих видов реадмиссии:

- реадмиссия граждан Российской Федерации;
- реадмиссия граждан третьих государств и лиц без гражданства в Россию; реадмиссия иностранных граждан и лиц без гражданства с территории России;
- транзит граждан третьих государств и лиц без гражданства через территорию России;
- транзит граждан третьих государств и лиц без гражданства через территорию иностранного государства.

Таким образом, рассматриваемый институт в Российской Федерации включает не только высылку из страны иностранных граждан и лиц без гражданства, чьи въезд, пребывание либо проживание признаны незаконными, но и принятие собственных граждан, а также иностранных граждан и лиц без гражданства граждан третьих государств и лиц без гражданства и их транзит.

При этом реадмиссия граждан третьих государств и лиц без гражданства может осуществляться в случае:

- установления факта их незаконного въезда с территории государства, которому адресовано ходатайство;
- наличия разрешения на проживание в государстве, которому адресовано ходатайство.

В целях обеспечения национальной безопасности страны при осуществлении реадмиссии граждан Российской Федерации в обязательном случае производится информирование МВД России о прибытии в субъект лица, передаваемого в порядке реадмиссии.

Рeadмиссия иностранных граждан и лиц без гражданства с территории России может осуществляться в отношении:

- граждан государства – участника соглашения о реадмиссии;
- граждан третьих государств или лиц без гражданства в случае установления факта их незаконного выезда с территории государства, которому адресовано ходатайство, либо наличия разрешения на проживание в государстве, которому адресовано ходатайство.

Рeadмиссия как вид высылки за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, имея некоторые общие черты с депортацией и административным выдворением, обладает существенными особенностями, главными из которых являются следующие:

- не является видом наказания (*в отличие от административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства*);

- реализуется на основании международных договоров Российской Федерации (*административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства и депортация – категории исключительно национального законодательства*);

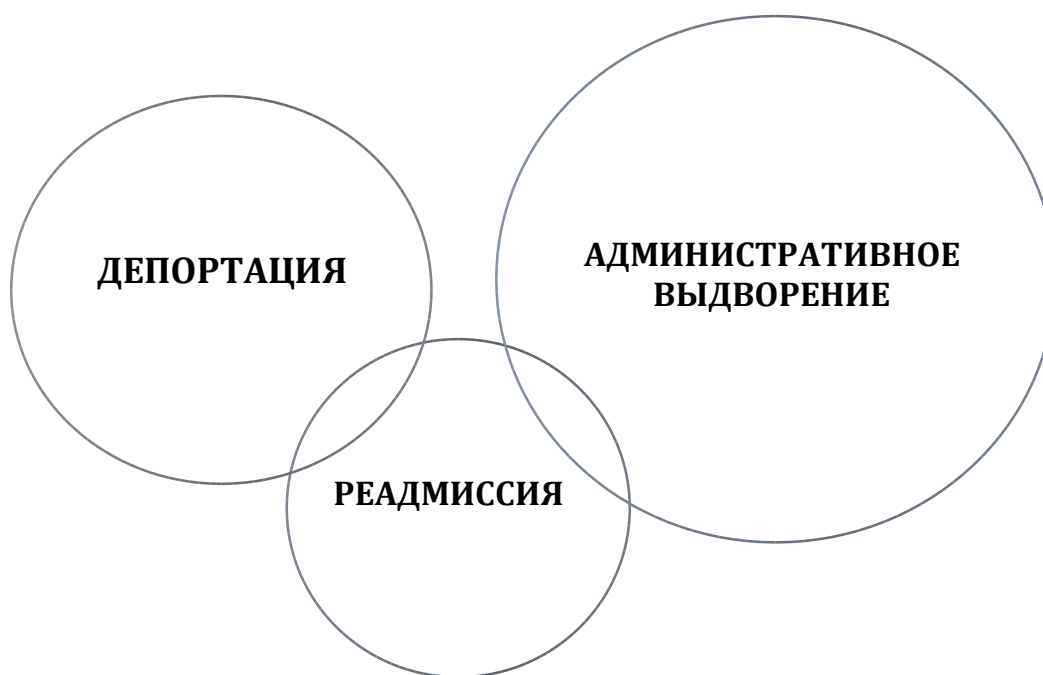
- внесудебный порядок принятия решения – принимается МВД России (*отличие от административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства*);

- может осуществляться в государство, с территории которого иностранный гражданин или лицо без гражданства непосредственно прибыли в Российскую Федерацию (*отличие от депортации и административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства*);

- лица, подлежащие реадмиссии, содержатся в специальных учреждениях МВД России отдельно от лиц, в отношении которых принято решение об административном выдворении или депортации;

- решение исполняется МВД России (*отличие от административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства*).

Наглядно представить соотношение понятий реадмиссии, депортации и административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лиц без гражданства можно следующим образом:



При реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии особое значение имеет отлаженная система взаимодействия МВД России и ФСБ России, предполагающая оперативный обмен информацией и направление необходимых документов. Порядок этого взаимодействия определен Правилами взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы безопасности Российской Федерации при реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации «О порядке взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы безопасности Российской Федерации при реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии» [208].

Особое внимание уделяется реадмиссии иностранных граждан и лиц без гражданства, в отношении которых Министерством юстиции Российской Федерации вынесены решения о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации отбывающих наказание в исправительных учреждениях Федеральной службы исполнения наказаний.

Порядок взаимодействия МВД России и его территориальных органов на региональном уровне с Федеральной службой исполнения наказаний и ее территориальными органами при реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии таких лиц определен в Постановлении Правительства Российской Федерации «О порядке взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы исполнения наказаний при реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии» [209]. Для эффективной реализации их реадмиссии вышеуказанными Правилами предусмотрена возможность, в случае необходимости, осуществления перевода иностранного гражданина, осужденного к лишению свободы и отбывающего наказание в исправительном учреждении, в другое исправительное учреждение, более близко расположенное к пункту пропуска через государственную границу Российской Федерации, через который планируется передача иностранного гражданина после отбытия им наказания.

Начатая в отношении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, процедура реадмиссии прекращается в одном из следующих случаев:

- смерть иностранного гражданина;
- объявление иностранного гражданина умершим;
- признание иностранного гражданина безвестно отсутствующим;
- признание иностранного гражданина беженцем;
- предоставление иностранному гражданину временного убежища;
- добровольный выезд иностранного гражданина из Российской Федерации.

Необходимо обратить внимание на то, что с точки зрения обеспечения национальной безопасности государства основания предоставления такому иностранному гражданину временного убежища либо признания его беженцем в таком случае должны быть особенно тщательно проверены и объективно подтверждены.

Таким образом, современное российское законодательство предусматривает три формы высылки иностранных граждан в государство гражданства или постоянного проживания, такие как административное выдворение за пределы Российской Федерации, депортация и реадмиссия [210], которые, отличаясь по своей правовой природе, по сути, являются принудительной высылкой иностранного гражданина из страны [211]. Тожественность этих процедур подтверждается также тем, что в положениях Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» определен общий порядок содержания в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии для всех этих категорий иностранных граждан.

В каждом случае принудительная высылка за пределы территории Российской Федерации влечет последующий запрет въезда в страну в течение определенного срока. Так, в соответствии с положениями отечественного законодательства въезд в страну иностранному гражданину не разрешается, в случае если в отношении него вынесено решение об административном выдворении за ее пределы, о депортации либо передаче его иностранному государству в соответствии с международным договором о реадмиссии в течение пяти лет со дня их осуществления, если указанное решение вынесено впервые. В случае же вынесения такого решения два и более раза данный запрет действует в течение десяти лет. Кроме того, если в период предыдущего пребывания в России в отношении иностранного гражданина прекращалась процедура реадмиссии в связи с добровольным выездом из страны, то въезд ему запрещается в течение трех лет со дня выезда.

Органы пограничного контроля и Министерство внутренних дел Российской Федерации (его территориальный орган) в соответствии с положениями Постановления Правительства Российской Федерации от 30 июня 2003 г. № 382 «О проставлении отметки о запрещении въезда в Российскую Федерацию некоторых категорий иностранных граждан и лиц без гражданства» проставляют в документах, удостоверяющих личность иностранных граждан и лиц без гражданства, соответствующую отметку «Въезд не разрешен» [212].

В заключение необходимо отметить, что в условиях сложившейся напряженности в международных отношениях современного геополитического мира Российская Федерация, оставаясь сторонницей многогранного международного сотрудничества, вынуждена адекватно реагировать на реальности сложных межгосударственных взаимоотношений. Такая необходимость влечет за собой соответствующие изменения действующего законодательства в различных сферах общественной жизни. Коснулись эти изменения и нормативных правовых актов, регулирующих режим пребывания иностранных граждан на территории государства.

Сегодня можно сделать вывод о том, что миграционная политика Российской Федерации, подстраиваясь под веяния нового времени, становится более взвешенной, эффективной и соответствующей общемировым тенденциям противодействия негативным факторам неконтролируемой или излишне либеральной позиции в отношении внешней миграции. Совершенствуя нормативную правовую основу административного выдворения, депортации и реадмиссии иностранных граждан, российское законодательство в определенной степени делает интересы собственных граждан более защищенными, в том числе и с позиции криминальных проявлений со стороны тех категорий иностранных граждан, которые не имеют законных средств к существованию, склонны к совершению правонарушений и преступных деяний, а также имеют негативное отношение как в целом к Российской Федерации, так и к ее гражданам в частности [213].

Вопросы для самоконтроля

1. Каково значение юридической ответственности для регулирования правоотношений в сфере миграции?
2. Охарактеризуйте нормы уголовного законодательства, устанавливающие ответственность за совершение преступлений, связанных с миграционными процессами.
3. Какие виды административных наказаний предусмотрены за административные правонарушения в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации?
4. Каков порядок помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации?
5. В чем состоит отличие депортации от административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства?
6. Назовите нормативную правовую основу принятия решений о неразрешении въезда в Российскую Федерацию и о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства.
7. Дайте правовую характеристику института реадмиссии.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящее время в России формируется всесторонняя, научно обоснованная система регулирования миграционных процессов [214], основными задачами функционирования которой являются обеспечение устойчивого социально-экономического и демографического развития страны и защита ее национальной безопасности.

В этих целях разработана и принята стратегия государства в сфере регулирования миграционных процессов, сформулированная в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Президентом Российской Федерации, произведено реформирование миграционной системы страны, в результате которого основным ведомством, отвечающим за формирование и реализацию государственной миграционной политики, стало МВД России. Сегодня проводится колоссальная работа по обновлению нормативной правовой базы, регулирующей миграционную деятельность страны.

Вместе с тем приходится констатировать, что по причине динамичности государственной деятельности по регулированию миграционных процессов на сегодняшний день практически отсутствуют необходимые современные учебные, методические и справочные материалы для подготовки сотрудников органов внутренних дел по вопросам, связанным с миграцией.

Данный учебник призван компенсировать недостаток специальной литературы в области государственно-правовых основ миграции и миграционных процессов и предназначен для использования в учебном процессе образовательных организаций МВД России при преподавании дисциплины «Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов», а также в практической деятельности сотрудников территориальных органов МВД России.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Карпович О.Г. Место и роль России в современном мире: вызовы и риски // Международное публичное и частное право. 2016. № 1.
2. Краснова К.А., Сибагатуллина Э.Т. Роль миграционного законодательства в укреплении государственного суверенитета и обеспечении общественной безопасности Российской Федерации // Миграционное право. 2011. № 3.
3. Сухаренко А. Миграция и преступность // ЭЖ-Юрист. 2013. № 16.
4. Официальный сайт «Российской газеты» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rg.ru/2013/09/12/migranty-site.html> (дата обращения: 13.09.2017).
5. Миграция в России. 2000-2012. Хрестоматия. В 3 т. / под общ. ред. И.С. Иванова; отв. ред. Ж.А. Зайончковская. – М.: Спецкнига, 2013. Т. 1. Ч. 3. – 928 с.
6. Международный правопорядок в современном мире и роль России в его укреплении: материалы международной научно-практической конференции, посвященной 90-летию профессора Д.И. Фельдмана, г. Казань, Казанский (Приволжский) федеральный университет, 11-12 октября 2012 г. – М.: Статут, 2014. – 528 с.
7. Миграция, диаспоры и проблемы этнических меньшинств [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://nicbar.ru/etnopolitologia_10.htm. (дата обращения 13.09.2017).
8. Основы миграционной политики: учебно-методическое пособие / под общ. ред. И.Н. Барцица, В.К. Егорова, К.О. Ромодановского, М.Л. Тюркина. – М., 2010. – 478 с.
9. Василенко П.В. Основные этапы и направления исследования миграции населения в отечественной науке // Псковский региональный журнал. 2014. № 17. С. 40-52.
10. Андрюшкова Е.А. К вопросу о понятийном аппарате в рамках исследования проблем внутренней миграции // Юридический мир. 2015. № 5.
11. Фадеева Т.А. Категории «миграция населения» и «трансформация миграции населения» в контексте демографического развития // Миграционное право. 2014. № 4.
12. Трансформация миграционных процессов на постсоветском пространстве: монография / под ред. Л.Л. Рыбаковского. – М., 2008. – 488 с.
13. Толковый словарь русского языка. В 4 т. / под ред. Д.Н. Ушакова. – М., 2000. Т. 1. С. 247.
14. Орешина Н.И. К вопросу об определении понятия «миграция» // Юридический мир. 2010. № 3.
15. Наумова Р.Л. Труд иностранцев у российского работодателя: монография – М.: Дашков и К°, 2009. – 189 с.
16. Соответствие российского законодательства требованиям международной организации труда: аналитический обзор / отв. ред. Л.А. Чиканова // СПС «КонсультантПлюс».

17. Андриченко Л.В., Елеонский В.О., Хабриева Т.Я. О концепции развития миграционного законодательства Российской Федерации // Журнал российского права. 2003. № 4. С. 3-11.
18. Пархомова Ю. Зарождение и формирование институтов миграционного права на примере соотношения понятий «беженец», «мигрант» и «иностранец» // Журнал международного права и международных отношений. 2007. № 3. С. 27-30.
19. Рязанцев С.В. Формы временной миграции в России // Миграционное право. 2014. № 1.
20. Рыхтик М.И. Особенности зарубежного опыта урегулирования проблем, связанных с интенсификацией миграционных потоков // Миграционное право. 2008. № 3.
21. Скоробогатова В.И. К вопросу об интеграции мигрантов: какая модель подходит России? // Миграционное право. 2015. № 4.
22. Присянникова Т.С. Интеграция мигрантов: научный и практический смысл // Миграционное право. 2013. № 4.
23. Алешковский И.А. Внутренняя миграция в современной России: тенденции, детерминанты, политика: монография. – М.: ТЕИС, 2007. - 112 с.
24. Рязанцев С.В., Письменная Е.Е., Боженко В.В. Факторы и формы миграции в Евразийской миграционной системе // Миграционное право. 2014. № 4.
25. Воробьев С.М. Философско-правовое понимание процесса дискредитации государства // Культура: управление, экономика, право. 2016. № 2.
26. Приказ Минтранса Российской Федерации от 12 мая 2005 г. № 45 «Об утверждении Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года» // СПС «КонсультантПлюс».
27. Рубцова М.В. Проблемы конкуренции на рынке транспортных услуг // Транспортное право. 2016. № 3.
28. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 июня 2008 г. № 877-р «О Стратегии развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года» (вместе с «Планом мероприятий по реализации в 2008 – 2015 годах Стратегии развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года») // СПС «КонсультантПлюс».
29. Концепция Государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом Российской Федерации) // СПС «КонсультантПлюс».
30. Фирсов И.В. Международная трудовая миграция и ее влияние на обеспечение экономической безопасности Российской Федерации // Миграционное право. 2012. № 1.
31. Ромодановский К.О. Об основных приоритетах миграционной политики Российской Федерации и о мерах, принимаемых Правительством Российской Федерации, по совершенствованию действующего законодательства в этой сфере // Миграционное право. 2006. № 1.
32. Шульгина Е., Сосновцева Е. Человеческий ресурс или человеческий капитал? // Кадровик.ру. 2014. № 6.

33. Указ Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351 (ред. от 01.07.2014) «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СПС «КонсультантПлюс».
34. Сухаренко А.Н. Законодательное обеспечение противодействия незаконной миграции в России // Юридический мир. 2013. № 5.
35. Золотухин И.Н. Некоторые аспекты жизни русских в Таиланде (на примере Паттайи) // Известия Восточного института. 2012. № 1. С. 79-89.
36. Официальный сайт Президента России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news/19591> (дата обращения 13.09.2017).
37. Кузнецов Н.Г. Новые направления миграции из России // Миграционное право. 2014. № 1.
38. Право и бизнес: сборник статей I ежегодной международной научно-практической конференции, приуроченной к 80-летию со дня рождения профессора В.С. Мартемьянова / под ред. И.В. Ершовой // Юрист. 2012.
39. Капинус О.С. Противодействие незаконной миграции как угрозе национальной безопасности России // Миграционное право. 2016 № 1.
40. Никитенко И.В. Миграционная безопасность России (криминологический аспект): монография. – М., 2013. С. 93-94.
41. Прудников А.С., Акимова С.А. Нелегальная миграция и административно-правовая ответственность за отдельные правонарушения в сфере миграции // Lex russica. 2013. № 9.
42. Трыканова С.А. Актуальность совершенствования организационно-правовых условий межведомственного взаимодействия правоохранительных органов РФ с органами государственной и муниципальной власти РФ в борьбе с нелегальной миграцией // Миграционное право. 2015. № 2.
43. Козлов В.Ф., Лукьянов А.С. Консолидация национального законодательства в сфере противодействия незаконной миграции // Российская юстиция. 2015. № 3.
44. Международное право: учебник / отв. ред. С.А. Егоров. – М.: Статут, 2015. – 848 с.
45. Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
46. Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» (ред. от 31.12.2017) // СПС «КонсультантПлюс».
47. Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» (ред. от 30.12.2015) // СПС «КонсультантПлюс».
48. Петровская М.И. Государственная политика в сфере вынужденной миграции // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 3.
49. Антипьев К.А. Украинские беженцы в России: проблемы первичной адаптации (по материалам социологического исследования) // Миграционное право. 2015. № 2.
50. Семенова А.В. Современное состояние миграционной безопасности Российской Федерации // Административное право и процесс. 2016. № 2.

51. Джермакян В.Ю. 600 вопросов по товарным знакам: разъяснения правоприменительной практики [Электронный ресурс] // ЭПС «Система ГАРАНТ».
52. Степанов А.В. Нелегальная миграция как угроза национальной безопасности Российской Федерации: понятие, содержание, направления противодействия // Административное право и процесс. 2013. № 8.
53. Макарова Л.В. Миграционный мост между Россией и странами Центральной Азии и роль в нем этнических аспектов межгосударственных миграций // Миграционное право. 2012. № 4.
54. Мукомель В.И. Трансформация миграционных потоков: циркулярные миграции // Миграционное право. 2012. № 3.
55. Указ Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
56. Ястребов О.А., Парфентьева А.Е. Тенденции глобализации и международное административное право // Юрист. 2016. № 15.
57. Яковлева Л.В. Интеграционные процессы нормативного обеспечения уголовного судопроизводства под воздействием глобализации // Международное уголовное право и международная юстиция. 2016. № 3.
58. Остроумов Н.Н. Проблемы унификации международного частного права // Журнал российского права. 2015. № 1.
59. Концепция «Русская школа за рубежом»: утв. Президентом Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».
60. Вельяминов Г.М. Международное право: опыты: монография. – М.: Статут, 2015. – 1006 с.
61. Лукашук И.И. Глобализация, государство, право, XXI век: монография. – М.: Спарк, 2000. – 279 с.
62. Андриченко Л.В. Особенности привлечения иностранных высококвалифицированных специалистов к трудовой деятельности в России // Журнал российского права. 2011. № 7.
63. Тимашова Т. Канада в контексте международной иммиграции // Мировая экономика и международные отношения. 2008. № 1. С. 104-112.
64. Алексеева Г.И., Приженникова А.Н. Проблемы трудовой миграции в России: юридические и бухгалтерские аспекты // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2014. № 22.
65. Immigration, Asylum and Nationality Act 2006 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/plain/ukpga_20060013_en.
66. Мясникоф Н. Привлечение в Россию высококвалифицированных иностранных специалистов: по пути упрощения // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2012. № 9.
67. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года: утв. Президентом Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».
68. Бертран К. Парадоксы иммиграционной политики Европейского союза // Lex russica. 2014. № 4.

69. Депутаты ХДС-ХСС потребовали от Меркель сократить прием мигрантов. РИА «Новости» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ria.ru/world/20160119/1361971294.html#ixzz3y4jgeamm>.

70. Федосеев А.И. Применение норм международного права по делам, связанным с ограничением прав иностранных граждан // Миграционное право. 2013. № 4.

71. Шестой Пермский конгресс ученых-юристов (г. Пермь, 16-17 октября 2015 г.): избранные материалы / отв. ред. В.Г. Голубцов, О.А. Кузнецова. – М.: Статут, 2016. – 448 с.

72. Указ Президента Российской Федерации от 14 сентября 2012 г. № 1289 (ред. от 15.03.2018) «О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // СПС «КонсультантПлюс».

73. Алехин А.Е. Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» нуждается в совершенствовании // Российская юстиция. 2016. № 9.

74. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О гражданстве Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

75. Указ Президента Российской Федерации от 13 марта 1997 г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

76. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. № 828 (ред. от 18.11.2016) «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

77. Приказ МВД России от 13 ноября 2017 г. № 851 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

78. Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 (ред. от 03.04.2017) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

79. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 (ред. от 25.05.2017) «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания» // СПС «КонсультантПлюс».

80. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «О полиции» // СПС «КонсультантПлюс».

81. Приказ МВД России от 31 декабря 2017 г. № 984 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Фе-

дерации по предоставлению государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

82. Андрюшкова Е.А. Участие сотрудников полиции в контроле за соблюдением гражданами положений миграционного законодательства // Административное право и процесс. 2015. № 8.

83. Маматов М.В. Актуальные вопросы прокурорского надзора в сфере внутренней миграции граждан Российской Федерации // Миграционное право. 2014. № 3.

84. Виноградова П.А. Условия реализации внутренней миграции: правовые аспекты // Журнал российского права. 2015. № 2.

85. Степенко В.Е., Музыченко П.Б., Степенко А.В. Совершенствование межведомственного взаимодействия как фактор реализации эффективной миграционной политики // Миграционное право. 2009. № 2.

86. Нарутто С.В. Компетенция Конституционного Суда Российской Федерации: проблемы регулирования и реализации // Lex russica. 2014. № 7.

87. Указ Президента Российской Федерации от 9 августа 1994 г. № 1668 «О Федеральной миграционной программе» (документ утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс».

88. Ванюшин Я.Л. Комментарий к Федеральному закону от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс».

89. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 марта 2003 г. № 256-р «О Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации» (документ утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс».

90. Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции» (документ утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс».

91. Абезгильдин Р.Р. К вопросу о контроле за миграцией в Российской Федерации // Миграционное право. 2016. № 4. С. 3-8.

92. Гришковец А.А. Актуальные проблемы административной ответственности в сфере миграционных отношений // Административное и муниципальное право. 2016. № 10.

93. Бобырев В.В. Законодательная деятельность – основа противодействия незаконной миграции // Миграционное право. 2008. № 1.

94. Деулин Д.В. Экспорт мультикультурности как итог глобальной миграционной политики // Миграционное право. 2011. № 4.

95. Рыжкова А.Н. Административно-правовое регулирование трудовой миграции // Административное право и процесс. 2015. № 2.

96. Политология для юристов: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М.: Юрист, 2002. – 774 с.

97. Политология: учебник / под ред. М.А. Василика. – М.: Гардарики, 2005. – 843 с.

98. Полежаева С. Регулирование миграционных процессов в современной России // Профессионал. 2006. № 4. С. 37-39.

99. Сигарева Е.П. Геополитическое значение миграционной политики России: концептуальные проблемы и стратегические риски // Миграционное право. 2014. № 1.

100. Указ Президента Российской Федерации от 9 августа 1994 г. № 1668 «О Федеральной миграционной программе» (документ утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс».

101. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 марта 2003 г. № 256-р «О Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации» (документ утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс».

102. Гришанова А.Г., Красинец Е.С. Трудовая миграция и миграционная политика в современном российском обществе // Миграционное право. 2014. № 1.

103. Андриченко Л.В. Проблемы систематизации миграционного законодательства // Журнал российского права. 2014. № 12.

104. Кочеткова Н.Д. К вопросу о необходимости оптимизации регулирования миграционных процессов в России // Наука и практика. 2015. № 3 (64). С. 58-71.

105. Официальный сайт Главного управления по вопросам миграции МВД России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.guv.m.mvd.ru>. (дата обращения: 02.04.2018).

106. Андриюшкова Е.А. К вопросу о понятийном аппарате в рамках исследования проблем внутренней миграции // Юридический мир. 2015. № 5.

107. Приказ МВД России от 20 октября 2017 г. № 800 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче патентов для осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности на территории Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

108. Приказ МВД России от 1 ноября 2017 г. № 827 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства» // СПС «КонсультантПлюс».

109. Трудовой кодекс Российской Федерации (ред. от 03.08.2018) // СПС «КонсультантПлюс».

110. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

111. Постановление Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 г. № 755 (ред. от 04.02.2011) «Об утверждении перечня объектов и организаций, в которые иностранные граждане не имеют права быть принятыми на работу» // Российская газета. 2002. № 196.

112. Малышев Е.А. Административно-правовые средства регулирования внешней трудовой миграции в Российской Федерации: монография. – Калининград: Калининградский филиал СПбУ МВД России, 2014.

113. Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29.05.2014) // СПС «КонсультантПлюс».

114. Малышев Е.А. Государственное управление в сфере внешней трудовой миграции: теория и практика: монография. – М.: Юстицинформ, 2017. – 238 с.

115. Приказ Минтруда России от 28 мая 2015 г. № 324н (ред. от 10.02.2016) «Об утверждении перечня профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан – квалифицированных специалистов, трудоустраивающихся по имеющейся у них профессии (специальности), на которых квоты на выдачу иностранным гражданам, прибывающим в Российскую Федерацию на основании визы, разрешений на работу не распространяются» // СПС «КонсультантПлюс».

116. Бакшеева Ю.Н. Актуальные вопросы правового регулирования привлечения иностранных высококвалифицированных специалистов к трудовой деятельности в Российской Федерации // Миграционное право. 2013. № 4.

117. Сизов И.Ю. Административно-правовой механизм миграционного учета // Административное и муниципальное право. 2012. № 5.

118. Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

119. 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) // СПС «КонсультантПлюс».

120. Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29.05.2014) // СПС «КонсультантПлюс».

121. Сомов А. Парадоксы либерализации миграционного законодательства // ЭЖ-Юрист. 2011. № 14.

122. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 января 2007 г. № 9 (ред. от 26.10.2016) «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

123. Приказ МВД России от 23 ноября 2017 г. № 881 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, форм заявления о регистрации иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства, уведомления о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания, отметки о регистрации иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства, отметок о подтверждении выполнения принимающей стороной и иностранным гражданином действий, необходимых для его постановки на учет по месту пребывания» // СПС «КонсультантПлюс».

124. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2007 г. № 94 (ред. от 30.11.2016) «О государственной информационной системе миграционного учета» // СПС «КонсультантПлюс».

125. Майоров П.А. Изменения миграционного законодательства // Юридическая работа в кредитной организации. 2011. № 3.
126. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 января 2007 г. № 9 (ред. от 26.10.2016) «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
127. Горельцева А. Основные санкции за нарушение миграционного законодательства // Кадровик.ру. 2011. № 1.
128. Постановление Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2005 г. № 186 (ред. от 07.12.2011) «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» // СПС «КонсультантПлюс».
129. Никитенко И.В. Миграционный учет как основная форма государственного контроля над миграционными процессами // Российский следователь. 2009. № 7.
130. Бубнов С.В. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел в сфере миграционных отношений // Миграционное право. 2016. № 4.
131. Мамонтова Э.А. Некоторые проблемы правового регулирования трудовой деятельности мигрантов в России // Вестник экономики, права и социологии. 2011. № 1. С. 138-140.
132. Елисеев М.А. Уголовно-правовая характеристика фиктивной регистрации (постановки на учет) по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2016. № 10.
133. Плюгина И.В. Ответственность за нарушение миграционного законодательства: правовые проблемы и пути их преодоления // Журнал российского права. 2015. № 4. С. 112-121.
134. Андриченко Л.В. Миграционное законодательство в системе российского законодательства // Журнал российского права. 2018. № 3.
135. Пресс-релиз ООН, статистика глобальной миграции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://modelun.ru/reports/GA-Report.pdf> (дата обращения: 13.09.2017).
136. Жеребцов А.Н. Миграционное право Российской Федерации (на рубеже XX – XXI веков): монография. – М.: РАП, 2004. – 264 с.
137. Нуссбергер А. Судьбы беженцев: между политикой и международным правом. О правоприменительной практике Европейского суда по правам человека в сфере ответственности государств в вопросах прав беженцев // Международное правосудие. 2016. № 4.
138. Цифры и факты / УВКБ ООН [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://unhcr.ru/index.php?id=15> (дата обращения: 13.09.2017).

139. Жеребцов А.Н., Некрасова И.Ю., Шуршалова Е.С. Комментарий к Закону Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс».

140. Изотова Е.Н. Отдельные аспекты правового регулирования, связанные с борьбой с незаконной миграцией // Административное право и процесс. 2012. № 8.

141. Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 (ред. от 31.12.2017) «О беженцах» // СПС «КонсультантПлюс».

142. Зинченко Н.Н. Международно-правовая практика предоставления статуса беженца // Миграционное право. 2011. № 3.

143. Постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2001 г. № 274 (ред. от 25.05.2017) «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации» (вместе с «Порядком предоставления временного убежища на территории Российской Федерации», «Положением о свидетельстве о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

144. Приказ МВД России от 7 ноября 2017 г. № 838 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по рассмотрению ходатайств о признании беженцем на территории Российской Федерации и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

145. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СПС «КонсультантПлюс».

146. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 1997 г. № 746 (ред. от 07.12.2016) «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища» // СПС «КонсультантПлюс».

147. Имансу А.С. Нотариальные аспекты оказания юридической помощи в России гражданам иностранных государств (мигрантам) // Нотариус. 2016. № 2.

148. Булатов Р.Б., Андрейцо С.Ю. О проблемах российского законодательства в сфере правовой защиты вынужденных мигрантов // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 9.

149. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2014 г. № 690 (ред. от 08.08.2017) «О предоставлении временного убежища гражданам Украины на территории Российской Федерации в упрощенном порядке» (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») // СПС «КонсультантПлюс».

150. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2014 г. № 691 «Об утверждении распределения по субъектам Российской Федерации граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на

территории Украины и прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке» (документ утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс».

151. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2014 г. № 926 (ред. от 08.08.2017) «Об отдельных мерах по организации пребывания на территории Российской Федерации граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины, прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке» // СПС «КонсультантПлюс».

152. Петровская М.И. Государственная политика в сфере вынужденной миграции // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 3.

153. Итоговый доклад о миграционной ситуации, результатах и основных направлениях деятельности Федеральной миграционной службы за 2015 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://xn--b1ab2a0a.xn--b1aew.xn--p1ai/upload/site1/document_file/Itogovyy_doklad_na_19.02.16.pdf. (дата обращения: 13.09.2017).

154. Приказ МВД России от 14 ноября 2017 г. № 853 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по предоставлению статуса вынужденного переселенца и продлению срока его действия» // СПС «КонсультантПлюс».

155. Федеральный закон от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

156. Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 (ред. от 15.05.2018) «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // СПС «КонсультантПлюс».

157. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // СПС «КонсультантПлюс».

158. Сандугей А.Н. К вопросу о сущности государственного администрирования в сфере миграции // Административное право и процесс. 2016. № 12.

159. Приказ МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 (ред. от 15.05.2018) «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

160. Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 (ред. от 03.07.2016) «О Государственной границе Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

161. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ (ред. от 19.07.2018) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // СПС «КонсультантПлюс».

162. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 19.07.2018) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

163. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 413 (ред. от 06.05.2006) «О миграционной карте» // СПС «КонсультантПлюс».

164. Постановление Правительства Российской Федерации от 6 мая 2006 г. № 271 «О внесении изменений в Правила использования миграционной карты, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 413» // СПС «КонсультантПлюс».

165. Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

166. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом Российской Федерации) // СПС «КонсультантПлюс».

167. Миграция и безопасность в России / Центр стратегических исследований Приволжского федерального округа Группа «Русский Архипелаг» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://antropotok.archipelag.ru>. (дата обращения: 13.09.2017).

168. Федосеева Н.Н. Информационная функция современного Российского государства // Юрист. 2007. № 6.

169. Просвирин Ю.Г. Актуальные проблемы теории права, государства и судебной власти в условиях информатизации // Российский судья. 2012. № 8.

170. Бачило И.Л. Глобальная информатизация и право [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fact.ru/num05/batchilo.html>.

171. Просвирин Ю.Т. Теоретико-правовые аспекты информатизации в современном Российском государстве: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002. С. 42-43.

172. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (ред. от 19.07.2018) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СПС «КонсультантПлюс».

173. Власенко М.Н., Унижаев Н.В. Информационно-аналитическое обеспечение принятия управленческих решений – значимый фактор повышения экономической безопасности хозяйствующих субъектов в условиях развития рыночной системы хозяйствования // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2010. № 33. С. 59-69.

174. Самойлов В.Д. Миграциология. Конституционно-правовые основы: монография. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и прав, 2013. - 487 с.

175. Никитин М.Н. Информационное обеспечение стратегического управления в органах внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. - 24 с.

176. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (ред. от 19.07.2018) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СПС «КонсультантПлюс».

177. Приказ МВД России от 30 июля 2011 г. № 891 «О мероприятиях по созданию единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России» // База данных «Нормативно-правовые акты МВД России».

178. Приказ МВД России от 30 марта 2012 г. № 205 «Об утверждении Концепции создания единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России в 2012 – 2014 годах» // База данных «Нормативно-правовые акты МВД России».

179. Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник для магистров / под ред. С.А. Старостина. – М.: Проспект, 2017. – 335 с.

180. Фионова Л.Р., Крокошева Н.В. Проблемы разработки административных регламентов и пути их решения // Делопроизводство. 2017. № 3.

181. Бомбицкий А.М. Административный регламент и его реализация в сфере внутренних дел // Административное и муниципальное право. 2016. № 3.

182. Давыдов К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории: монография. – М., 2010. – 390 с.

183. Кошеварова Е.А. Административные регламенты и административные процедуры: проблемы соотношения понятий и перспективы правового регулирования // Административное право и процесс. 2016. № 10.

184. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 (ред. от 27.08.2018) «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» // СПС «КонсультантПлюс».

185. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (ред. от 04.06.2018) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 31. Ст. 4179.

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

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

188. Расширенное заседание коллегии МВД России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56949> (дата обращения: 30.04.2018).

189. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2012 г. № 1162 (ред. от 27.12.2017) «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции» // СПС «КонсультантПлюс».

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

191. В России находятся 2,6 млн нелегальных мигрантов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://tass.ru/obschestvo/4663049> (дата обращения: 30.04.2018).

192. Миграция и преступность: сравнительно-правовой анализ: монография / отв. ред. И.С. Власов, Н.А. Голованова. – М.: Контракт, 2012.

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

194. Мишунина А.А. Административная ответственность за нарушение режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – Тюмень, 2004. - 206 с.

195. Бадыков Л.Ф. К вопросу об административном приостановлении деятельности // Вестник исполнительного производства. 2016. № 2.

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

197. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 19.07.2018) // СПС «КонсультантПлюс».

198. Бондарь Е.О., Брунер Р.А. Практика применения в отношении иностранных граждан меры административного воздействия в виде депортации или административного выдворения за пределы Российской Федерации // Современное право. 2015. № 10.

199. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 19.07.2018) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

200. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 января 2015 г. № 12 (ред. от 13.10.2017) «О порядке принятия решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства» // СПС «КонсультантПлюс».

201. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 мая 2018 г. № 551 (ред. от 13.10.2017) «О порядке принятия, приостановления действия и отмены решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, принятого в связи с наличием обстоятельств, создающих реальную угрозу здоровью населения» // СПС «КонсультантПлюс».

202. Федеральный закон от 30 марта 1995 г. № 38-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» // СПС «КонсультантПлюс».

203. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2003 г. № 199 (ред. от 05.05.2018) «Об утверждении Положения о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации и перечня федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

204. Приказ МВД России от 10 ноября 2012 г. № 1024 «О порядке представления и рассмотрения в МВД России и его территориальных органах материалов для принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) ино-

странного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

205. Приказ Минюста России № 225, ФМС РФ № 240 от 7 октября 2008 г. «Об утверждении Регламента взаимодействия Федеральной службы исполнения наказаний и Федеральной миграционной службы, их территориальных органов по контролю за исполнением вынесенных Министерством юстиции Российской Федерации решений о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих освобождению из мест лишения свободы» // СПС «КонсультантПлюс».

206. Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии: заключено в г. Сочи 25 мая 2006 г. // СПС «КонсультантПлюс».

207. Ульянова Ю.Е. Рeadмиссия в системе мер реализации государственной миграционной политики // Современное право. 2016. № 10.

208. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2016 г. № 1220 «О порядке взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы безопасности Российской Федерации при реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии» (вместе с «Правилами взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы безопасности Российской Федерации при реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии» // СПС «КонсультантПлюс».

209. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 июля 2012 г. № 728 (ред. от 13.03.2017) «О порядке взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы исполнения наказаний при реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии» (вместе с «Правилами взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы исполнения наказаний при реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии» // СПС «КонсультантПлюс».

210. Малышев Е.А. Государственное управление в сфере внешней трудовой миграции: теория и практика: монография. – М.: Юстицинформ, 2017. – 238 с.

211. Сандугей А.Н. Депортация: наказание или процедура // Административное право и процесс. 2005. № 1. С. 34.

212. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2003 г. № 382 (ред. от 12.09.2016) «О проставлении отметки о запрещении въезда в Российскую Федерацию некоторых категорий иностранных граждан и лиц без гражданства» // СПС «КонсультантПлюс».

213. Горохова С.С. Новеллы законодательства о въезде и выезде из Российской Федерации // Современный юрист. 2016. № 1.

214. Кобец П.Н. О развитии миграционного законодательства и формировании миграционной политики Российской Федерации // Миграционное право. 2009. № 2.

УЧЕБНОЕ ИЗДАНИЕ

Катаева Ольга Владимировна,
кандидат юридических наук, доцент

Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов

Учебник

Редактор
Комп. верстка

Ю.Н. Удалова
И.Ю. Чернышева

Подписано в печать	2018, 8,88 уч.-изд. л., бумага офсетная, печать трафаретная. Тираж 90 экз. Заказ № 66
--------------------	--

Отпечатано в отделении полиграфической и оперативной печати
Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина
г. Белгород, ул. Горького, 71