



ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИМЕНИ В.Я. КИКОТЯ»

Осуществление государственной функции по контролю (надзору) за пребыванием и проживанием иностранных граждан на территории Российской Федерации

Учебное пособие

*Рекомендовано Ученым советом Университета в качестве
учебного пособия для курсантов и слушателей*

Москва
2020

ББК 67.301

О-72

Рецензенты:

начальник организационно-планового отдела
Управления организационной и плановой работы
ГУОООП МВД России кандидат юридических наук **З. Г. Брциева**;
заместитель начальника отдела по контролю в сфере миграции
Управления по вопросам миграции ГУ МВД России
по г. Москве **М. В. Воеводин**

Коллектив авторов:

В. В. Кардашевский, И. В. Потапенкова, А. М. Низаметдинов,
Н. В. Малахова, Е. Н. Ярмонова

О-72 **Осуществление государственной функции по контролю (надзору) за пребыванием и проживанием иностранных граждан на территории Российской Федерации** : учебное пособие / [В. В. Кардашевский и др.]. – М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2020. – 102 с.

ISBN 978-5-9694-0856-2

Учебное пособие подготовлено на основе анализа норм национального права в сфере миграции, а также норм международного права, международных договоров и соглашений в сфере миграции.

В учебном пособии раскрываются правовые основы, а также сущность государственной функции по контролю (надзору) за пребыванием и проживанием иностранных граждан на территории Российской Федерации.

Предназначено для курсантов и слушателей, а также научно-педагогических работников.

ББК 67.301

ISBN 978-5-9694-0856-2

© Московский университет
МВД России имени В.Я. Кикотя, 2020

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
ГЛАВА I. Административно-правовой статус иностранных граждан, пребывающих и проживающих на территории Российской Федерации.....	6
ГЛАВА II. Механизм реализации контрольно-надзорных функций подразделениями полиции за иностранными гражданами, пребывающими и проживающими на территории Российской Федерации	28
ГЛАВА III. Проблемные аспекты в деятельности подразделений по вопросам миграции по осуществлению контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан на территории Российской Федерации и пути их решения.....	65
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	90
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	92

ВВЕДЕНИЕ

Деятельность практических подразделений территориальных органов МВД России по реализации контрольно-надзорных функций за пребыванием и проживанием иностранных граждан на территории Российской Федерации связана прежде всего с внешним взаимодействием со стороны динамически изменяющихся норм международного права, под воздействием которых и формируется их правоприменительная практика. Так, использование института миграционной амнистии в отношении отдельной категории иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации и нарушивших нормы административного права, позволяет применять общие нормы миграционного законодательства в особом правовом режиме. Целью применения данного механизма является оптимизация процесса легализации иностранных граждан на территории Российской Федерации. Данный процесс оказывает существенное влияние и на правоприменение, субъектом которого являются должностные лица подразделений по вопросам миграции.

Учитывая вышеизложенное, оптимизация системы мер по осуществлению государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан на территории Российской Федерации позволила сформулировать сложившуюся современную концепцию урегулирования общественных отношений, возникающих в процессе реализации прав и исполнения обязанностей иностранными гражданами на территории Российской Федерации. Особое влияние на эффективность деятельности подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России по реализации задач в сфере миграции оказывается со стороны правового дисбаланса, отдельные аспекты которого были исследованы в процессе подготовки данной работы.

Законодательство Российской Федерации в части регулирования контрольно-надзорной деятельности за пребыванием и проживанием иностранных граждан на территории Российской Федерации отличается наличием сложных, неконсолидированных норм, регулирующих общественные отношения с участием иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации. Это вызвано в первую очередь особенностью административно-правового статуса иностранных граждан, пребывающих и проживающих на территории Российской Федерации, а также сложным правовым механизмом, устанавливающим порядок осуществления ими трудовой деятельности.

Комплексное изучение актуальных вопросов, регламентирующих порядок осуществления государственной функции по контролю (надзору) за пребыванием и проживанием иностранных граждан на территории Российской Федерации, через призму административно-правового статуса иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации, и в соответствии с требованиями положений законодательства Российской Федерации и нормами международного права позволило сформулировать сущность контрольно-надзорной деятельности в рассматриваемой сфере общественных отношений.

ГЛАВА I. Административно-правовой статус иностранных граждан, пребывающих и проживающих на территории Российской Федерации

В 2018 г. была принята Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг., определившая цель, принципы, задачи и основные направления государственной миграционной политики. Основой данной Концепции явился анализ практики регулирования миграционных процессов и современное понимание национальных и глобальных проблем миграции. В связи с этим в документе особо подчеркивается, что миграционная политика является вспомогательным средством для решения демографических и связанных с ними экономических проблем. При разумном соблюдении государственных, общественных и частных интересов по-прежнему сохраняется открытость Российской Федерации для тех иностранных граждан, которые не намерены полностью интегрироваться в российское общество, но рассматривают Россию как страну с благоприятными условиями для удовлетворения своих экономических, социальных и культурных потребностей, соблюдают требования законодательства Российской Федерации, бережно относятся к ее окружающей среде и природным ресурсам, материальным и культурным ценностям, уважают многообразие региональных и этнокультурных укладов жизни российского населения¹.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 45, ст. 6917.

Иностранным гражданином признается физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства¹.

Административно-правовой статус иностранного гражданина, находящегося на территории Российской Федерации, основывается на Конституции Российской Федерации, Федеральных законах Российской Федерации², а также на общепризнанных принципах и нормах международного права в области основных прав и свобод человека и гражданина, зафиксированных во Всеобщей декларации прав человека³, Конвенции о защите прав человека и основных свобод⁴, и др. Большое значение для определения правового статуса иностранного гражданина имеют соглашения между Российской Федерацией и другими государствами.

Административно-правовой статус человека – это комплекс прав и обязанностей, закрепленных нормами права. Он может включать в себя несколько составных элементов: основные (конституционные) права и обязанности (они неотчуждаемы и принадлежат каждому в силу рождения); права и обязанности гражданина определенного государства; социально-эконо-

¹ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СПС «Консультант-Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868/. Далее – Федеральный закон № 115-ФЗ.

² Например, вышеуказанным законом, а также Федеральным законом от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (далее – Федеральный закон № 114-ФЗ), Федеральным законом от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 109-ФЗ).

³ Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120805/.

⁴ Заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г. // Бюллетень международных договоров. 2001. № 3.

мические (право на занятие предпринимательской деятельностью, право частной собственности, право на социальное обеспечение, на образование и др.); а также права и обязанности, которые предоставляются в силу выполнения государственно значимой деятельности (например, права и обязанности сотрудника полиции, права и обязанности дипломатических работников, права и обязанности депутатов, судей и т. д.).

Согласно ч. 3 ст. 62 Конституции Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Тем самым Конституция Российской Федерации в качестве общего принципа российского законодательства устанавливает «национальный режим» для иностранных лиц и лиц без гражданства, т. е. в отношении прав и обязанностей приравнивает их к российским гражданам¹. Из этого не следует равенство объема прав и обязанностей для всех категорий граждан Российской Федерации и иностранных граждан, а означает наличие прав и обязанностей независимо от принадлежности к гражданству Российской Федерации.

Так, Конституция Российской Федерации гарантирует иностранным гражданам, находящимся на территории Российской Федерации, право на свободу и личную неприкосновенность (ст.ст. 17, 22), равенство прав и свобод независимо от пола, расы и национальности и т. д. (ст. 19), а также свободное передвижение по территории Российской Федерации (ст. 27). Кроме того, иностранные граждане имеют право на доступ к культурным

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2004 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2004. № 4.

ценностям, а также могут участвовать в культурной жизни и пользоваться учреждениями культуры (ч. 2 ст. 44). Им наравне с гражданами Российской Федерации гарантируется свобода совести и вероисповедания, мысли и слова (ст. 28, ч. 1 ст. 29).

В семейной сфере иностранные граждане могут заключать и расторгать браки с гражданами Российской Федерации и другими лицами в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст.ст. 156, 160 Семейного кодекса Российской Федерации).

Иностранные граждане имеют право на обращение в суд и в другие государственные органы для защиты принадлежащих им личных, имущественных, семейных и иных прав (ст. 46 Конституции Российской Федерации).

Кроме того, иностранные граждане согласно Конституции Российской Федерации вправе: иметь в собственности имущество (ч. 2 ст. 35); наследовать имущество (ч. 4 ст. 35); самостоятельно или совместно с другими гражданами и организациями создавать юридические лица; совершать сделки, не противоречащие закону, и участвовать в обязательствах; иметь права авторов произведений науки, литературы и искусства, изобретений, других охраняемых законом результатов интеллектуальной деятельности (ч. 1 ст. 44); иметь другие имущественные и личные неимущественные права, например, право на жизнь (ч. 1 ст. 20), право на неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайны (ч. 1 ст. 23); свободно распоряжаться своими способностями к труду (ст. 37).

Постоянно проживающим в Российской Федерации иностранным гражданам в случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, предоставлено право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме (ст. 12 Федерального закона № 115-ФЗ). При этом они не имеют права избирать и быть из-

бранными в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также участвовать в референдуме Российской Федерации и референдумах субъектов Российской Федерации.

Обязанности иностранные граждане несут наравне с гражданами Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом или международным договором Российской Федерации (ч. 3 ст. 62 Конституции Российской Федерации). Так, находящиеся на территории Российской Федерации иностранные граждане обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы (ч. 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации). В частности, иностранные граждане и лица без гражданства обязаны заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (ч. 3 ст. 44 Конституции Российской Федерации).

В то же время необходимо отметить наличие ряда ограничений и запретов, установленных законодательством Российской Федерации, соблюдение которых является обязательным при нахождении иностранных граждан на территории Российской Федерации.

Так, при наличии у иностранного гражданина возможности свободного передвижения по территории Российской Федерации имеются случаи, когда такое право ограничивается в целях обеспечения государственной безопасности, охраны общественного порядка, здоровья и нравственности населения, защиты прав и законных интересов граждан Российской Федерации и других лиц. В частности, ст. 11 Федерального закона № 115-ФЗ предусматривает ограничение на свободу передвижения, которое выражается в запрете иностранным гражданам посещать территории, организации, объекты, для въезда на которые в соответствии с федеральными законами требуется специальное разре-

шение. Перечень таких территорий, организаций и объектов утверждается Правительством Российской Федерации.

Необходимо отметить, что основанием для выдачи иностранному гражданину российской визы является решение МИД России о выдаче визы иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию через воздушные пункты пропуска через государственную границу Российской Федерации, расположенные на территории Дальневосточного федерального округа и определенные Правительством Российской Федерации.

Иностранцам, пребывающим в Российскую Федерацию через указанные воздушные пункты пропуска, оформляются обыкновенные однократные деловые, туристические и гуманитарные визы в форме электронного документа.

Иностранцы, прибывшие таким образом, имеют право на свободу передвижения в пределах территории субъекта Российской Федерации, в который осуществляется въезд, с учетом предусмотренных ограничений¹.

Как и гражданам Российской Федерации, иностранным гражданам запрещаются пропаганда и агитация, возбуждающие религиозную вражду и ненависть (ч. 2 ст. 29 Конституции Российской Федерации).

¹ Федеральный закон от 19 июля 2018 г. № 202-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части распространения упрощенного порядка въезда иностранных граждан по электронным визам на территории воздушных пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации, расположенных на территории Дальневосточного федерального округа» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_302850/ ; постановление Правительства Российской Федерации от 19 июля 2018 г. № 848 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30 мая 2017 г. № 667» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_302995/.

Следует также учитывать, что временно пребывающий в стране иностранный гражданин не вправе трудиться вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого ему выданы разрешение на работу или патент, а также по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), не указанной в разрешении на работу (п. 4.2 ст. 13 Федерального закона № 115-ФЗ).

Временно проживающий иностранный гражданин не вправе по собственному желанию изменять место своего проживания и осуществления трудовой деятельности вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание.

В настоящее время выделяют миграционный статус граждан¹ как один из элементов административно-правового статуса иностранных граждан. Пока законодательство не закрепляет данное понятие. Представляется, что он приобретает иностранными гражданами в период их нахождения на территории иного государства и его особенности зависят от целей, сроков и оснований, дающих право иностранному гражданину законно находиться на территории Российской Федерации.

В соответствии с положениями Федерального закона № 115-ФЗ выделяется три категории иностранных граждан, имеющих право нахождения на территории Российской Федерации. К таким категориям относятся:

- временно пребывающие;
- временно проживающие;
- постоянно проживающие.

¹ См. IV раздел, п. «в» ст. 23 Концепции миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг.

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.

Исходя из данного положения, иностранные граждане прибывают в Российскую Федерацию:

- на основании визы;
- в порядке, не требующем получения визы.

Визовый режим предполагает получение иностранным гражданам специального разрешения (визы) на въезд в Российскую Федерацию. Виза является основным документом, подтверждающим законность их въезда на территорию Российской Федерации. Порядок визового режима определен Федеральным законом № 114-ФЗ. 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 (ст. 24 Федерального закона № 114-ФЗ). К таким документам относится паспорт либо иной документ, установленный федеральным законом или признаваемый в соответствии с международным договором Российской Федерации.

Виза – выданное уполномоченным государственным органом разрешение на въезд и пребывание в Российской Федерации или транзитный проезд через ее территорию. Виза может быть однократной, двукратной и многократной. Время пребывания иностранного гражданина на территории Российской Федерации определяется сроком действия визы. Срок действия визы может быть продлен во время пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации либо сокращен

в тех случаях, когда изменяются условия или перестают существовать обстоятельства, в связи с которыми ему был разрешен въезд в Российскую Федерацию.

В зависимости от цели въезда и пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации виза может быть дипломатической, служебной, обыкновенной или транзитной.

Дипломатическая виза выдается иностранному гражданину, имеющему дипломатический паспорт сроком до одного года или на срок командировки.

Служебная виза выдается иностранному гражданину, имеющему служебный паспорт. Это могут быть члены официальных иностранных делегаций, работники административно-технического и обслуживающего персонала дипломатических представительств, военнослужащие вооруженных сил иностранных государств и др. Срок действия визы, как правило, до одного года.

В основе получения обыкновенной визы лежит цель въезда и пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации. Здесь могут быть визы частные, деловые, туристические, учебные, рабочие, гуманитарные, а также визы в целях получения убежища, получения разрешения на временное проживание либо приема в гражданство Российской Федерации. Обыкновенная частная виза выдается по общему правилу на срок до трех месяцев, но могут устанавливаться и иные сроки.

Срок транзитной визы составляет до десяти дней. Целью выдачи такой визы является право проезда через территорию Российской Федерации.

Безвизовый режим предполагает срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина:

– не более девяносто суток суммарно в течение каждого периода в сто восемьдесят суток. При этом непрерывный срок временного пребывания не может превышать девяносто суток;

– определяется сроком действия разрешения на работу для высококвалифицированного специалиста и членов его семьи.

Безвизовый въезд в Российскую Федерацию вне зависимости от цели возможен для граждан иностранных государств, с которыми заключены соответствующие международные соглашения. Такие соглашения заключены, в частности, с государствами СНГ: Азербайджаном, Арменией, Белоруссией, Казахстаном, Киргизией, Молдавией, Таджикистаном, Узбекистаном, Украиной¹.

Существуют исключения из указанных правил. Так, для граждан Украины, постоянно проживающих на территориях отдельных районов Донецкой и Луганской областей согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2018 г. № 1744 «Об увеличении срока временного пребывания на территории Российской Федерации граждан Украины, постоянно проживающих на территориях отдельных районов Донецкой и Луганской областей Украины», увеличен срок временного пребывания до 180 суток с даты каждого въезда на территорию Российской Федерации.

Возможность иностранных граждан въезжать в страну без визы может быть также предусмотрена международными договорами Российской Федерации и указами Президента Российской Федерации (чч. 1, 2 ст. 24 Федерального закона № 114-ФЗ). Так, участники международных спортивных, культурных,

¹ См. ст. 1 Соглашения между Правительствами Российской Федерации и Азербайджанской Республики от 3 июля 1997 г. ; ст. 1 Соглашения между Правительствами Российской Федерации и Республики Армения от 25 сентября 2000 г. ; ст. 1 Соглашения между Правительствами Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан от 30 ноября 2000 г. ; ст. 1 Соглашения между Правительствами Российской Федерации и Республики Молдова от 30 ноября 2000 г. ; ст. 1 Соглашения между Правительствами Российской Федерации и Республики Узбекистан от 30 ноября 2000 г. ; ст. 1 Соглашения между Правительствами Российской Федерации и Украины от 16 января 1997 г. // СПС «КонсультантПлюс».

научных и деловых массовых мероприятий имеют право въезжать в Российскую Федерацию в безвизовом порядке на основании документа, удостоверяющего личность, и аккредитационного удостоверения, выданного организатором мероприятия¹. Перечень международных спортивных, культурных, научных и деловых массовых мероприятий, а также сроки пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в связи с участием в таких мероприятиях утверждаются Правительством Российской Федерации².

Без визы в Российскую Федерацию также могут въезжать следующие иностранцы:

- пассажиры круизных судов;
- следующие транзитом через Российскую Федерацию;
- имеющие вид на жительство или разрешение на временное проживание в Российской Федерации;
- имеющие дипломатические или служебные паспорта и т. д.

По истечении срока действия визы или иного срока временно пребывания иностранных граждан обязан выехать из страны, за исключением следующих случаев:

- продление действия визы или срока временного пребывания;

¹ Указ Президента Российской Федерации от 16 декабря 2015 г. № 626 «О порядке въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в связи с проведением международных спортивных, культурных, научных и деловых массовых мероприятий» (далее – Указ № 626) ; Указ Президента Российской Федерации от 29 июля 2015 г. № 326 «О порядке въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в связи с проведением Восточного экономического форума» (далее – Указ № 326).

² Подп. «в» п. 1 Указа № 626 ; подп. «а» п. 3 Указа № 326 ; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2016 г. № 2015-р «Об утверждении перечня международных спортивных, культурных, научных и деловых массовых мероприятий и сроки пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в связи с участием в таких мероприятиях».

- выдача новой визы, или разрешения на временное проживание, или вида на жительство;
- принятие заявления и документов, необходимых для получения разрешения на временное проживание;
- принятие заявления о выдаче уведомления о возможности приема в гражданство Российской Федерации иностранного гражданина, признанного носителем русского языка;
- принятие заявления о выдаче вида на жительство и т. д.

Временно пребывающие в Российской Федерации иностранные граждане должны в установленном порядке уведомить территориальный орган МВД России о месте своего пребывания.

При этом все иностранные граждане, въезжающие в Российскую Федерацию, в том числе в безвизовом порядке, обязаны заполнить миграционную карту, за исключением граждан Белоруссии, освобожденных от данной процедуры¹.

Миграционная карта является документом, который содержит сведения об иностранном гражданине, въезжающем в Российскую Федерацию, а также служит для контроля за его временным пребыванием. Она находится у иностранного гражданина в течение всего срока его пребывания в стране. В миграционной карте указываются срок временного пребывания, цель въезда в Россию, делаются отметки о въезде и выезде из страны, о постановке на учет по месту пребывания, об изменении срока временного пребывания. При выезде из Российской Федерации иностранный гражданин обязан сдать миграционную карту в пункте пропуска через государственную границу должностному лицу органа пограничного контроля².

¹ Ст. 25.9 Федерального закона № 114-ФЗ ; п. 1 ст. 2 Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 24 января 2006 г.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 413 «О миграционной карте» // Российская газета. 2004. № 0 (3555).

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 и осуществляет трудовую деятельность. 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.

Срок временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации может быть продлен либо сокращен при изменении условий или прекращении существования обстоятельств, в связи с которыми ему был разрешен въезд в страну.

Так, например, срок временного пребывания иностранного гражданина сокращается в случае принятия в отношении него решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию. В то же время срок временного пребывания продлевается при выдаче иностранному гражданину разрешения на работу, патента либо при продлении разрешения на работу или срока действия патента, его переоформления. Кроме того, указанный срок продлевается при получении разрешения на временное проживание или вида на жительство, а также в других случаях, предусмотренных ч. 2 ст. 5 Федерального закона № 115-ФЗ.

Согласно ст. 25.10 Федерального закона № 114-ФЗ иностранный гражданин становится **незаконно находящимся** на

территории Российской Федерации при нарушении правил пребывания на территории Российской Федерации:

- въезд в страну с нарушением установленных правил;
- отсутствие документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в Российской Федерации, либо при утрате таких документов и несообщении об этом в уполномоченные органы;
- уклонение от выезда из Российской Федерации по истечении срока пребывания (проживания) в Российской Федерации;
- нарушение правил транзитного проезда через территорию Российской Федерации.

В таком случае иностранные граждане несут ответственность в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. 18.1 «Нарушение режима Государственной границы Российской Федерации»; ст. 18.8 «Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации»; ст. 18.9 «Нарушение правил пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства»)¹ либо в соответствии с Уголовным кодексом Российской Федерации (ст. 322 «Незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации»)².

В отношении перечисленных категорий иностранных граждан может быть принято **решение о нежелательности пребывания (проживания)** в Российской Федерации в целях

¹ Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/.

² Федеральный закон от 13 июля 1996 г. № 63-ФЗ «Уголовный кодекс Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10669/.

защиты основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов других лиц:

- незаконно находящиеся на территории Российской Федерации;

- лица, которым не разрешен въезд в Российскую Федерацию;

- законно находящиеся в Российской Федерации, но создающие реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства, либо общественному порядку, либо здоровью населения.

Иностранные граждане, в отношении которых принято решение о неразрешении въезда или о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, обязаны выехать из Российской Федерации в порядке, предусмотренном федеральным законом. Иностранные граждане, не покинувшие территорию Российской Федерации в установленный срок, подлежат депортации.

На основании ст. 28 Федерального закона № 114-ФЗ выезд иностранных граждан из Российской Федерации может быть ограничен, если они:

- в соответствии с законодательством Российской Федерации задержаны по подозрению в совершении преступления либо привлечены в качестве обвиняемых, – до принятия решения по делу;

- осуждены за совершение преступления на территории Российской Федерации, – до отбытия (исполнения) наказания или до освобождения от наказания;

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

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

– привлечены к административной ответственности на территории Российской Федерации, – до исполнения наказания или до освобождения от наказания.

Временно проживающим в Российской Федерации иностранным гражданином признается лицо, получившее разрешение на временное проживание (ст. 2 Федерального закона № 155-ФЗ).

Разрешение на временное проживание представляет собой подтверждение права иностранного гражданина или лица без гражданства временно проживать в Российской Федерации до получения вида на жительство. Оформляется данное разрешение в виде отметки в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина. В связи с этим указанное разрешение не может выдаваться в форме электронного документа. Срок действия разрешения на временное проживание составляет три года.

Выдача разрешений на временное проживание осуществляется в пределах квоты, утвержденной Правительством Российской Федерации¹. В то же время без учета квоты такое разрешение может быть выдано иностранному гражданину, родившемуся на территории РСФСР и состоявшему в прошлом в гражданстве СССР или родившемуся на территории Российской Федерации;

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2003 г. № 193 «Об утверждении Правил определения квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание в Российской Федерации» // «Гарант». URL: <http://www.base.garant.ru/185739> ; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2018 г. № 2496-р «Об установлении квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации на 2019 год» // Российская газета. 2018. № 261 (7724). 21 нояб.

имеющему хотя бы одного нетрудоспособного родителя, состоящего в гражданстве Российской Федерации; осуществившему инвестиции в Российской Федерации и в других случаях.

Заявление на получение разрешения на временное проживание может быть подано иностранными гражданами как на территории Российской Федерации, так и на территории государства своего проживания. В первом случае заявление подается в территориальный орган внутренних дел. Причем оно может быть подано как на бумажном носителе, так и в электронной форме. Во втором случае заявление подается в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации в государстве проживания иностранного гражданина.

Порядок выдачи разрешения и перечень документов, представляемых одновременно с заявлением о выдаче разрешения на временное проживание, утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти¹.

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 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

¹ Приказ МВД России от 27 ноября 2017 г. № 891 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации, а также форм отметки и бланка документа о разрешении на временное проживание в Российской Федерации» // «Гарант». URL: <http://www.base.garant.ru/71839540/>.

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 документов¹.

В указанное уведомление вносятся следующие сведения:

1) имя иностранного гражданина, временно проживающего в Российской Федерации, включающее его фамилию, собственное 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.

На основании положений ст. 7 Федерального закона № 115-ФЗ иностранному гражданину может быть отказано в выдаче разрешения на временное проживание в Российской Федерации или аннулировано ранее выданное разрешение. Основание – противоправная деятельность иностранного гражданина. Например, участие в террористической или экстремистской деятельности; выступления за насильственное изменение основ

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 17 января 2007 г. № 21 «Об утверждении Правил подачи иностранным гражданином или лицом без гражданства уведомления о подтверждении своего проживания в Российской Федерации» // «Гарант». URL: <http://www.base.garant.ru/12151545/>.

конституционного строя нашего государства, финансирование террористической или экстремистской деятельности. Кроме того, отсутствие у иностранного гражданина достаточных средств, позволяющих содержать себя и членов своей семьи, не прибегая к помощи государства¹, также может быть основанием для отказа во временном проживании и др.

С ноября 2019 г. вступили в силу изменения, коснувшиеся порядка рассмотрения заявлений о выдаче разрешения на временное проживание, которое сокращается с полугода до четырех месяцев. Кроме того, установлены дополнительные категории иностранных граждан, которым предоставлена возможность получения разрешения на временное проживание без учета квот².

Постоянно проживающим в Российской Федерации иностранным гражданином признается лицо, получившее вид на жительство (ст. 2 Федерального закона № 115-ФЗ).

Вид на жительство – документ, выданный иностранному гражданину или лицу без гражданства в подтверждение их права на постоянное проживание в Российской Федерации, а также их права на свободный выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию (ст. 2 Федерального закона № 115-ФЗ). Вид на жительство, выданный лицу без гражданства, является одновременно и документом, удостоверяющим его личность.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2007 г. № 91 «О порядке определения среднемесячного дохода иностранного гражданина или лица без гражданства и среднемесячного среднедушевого дохода члена семьи иностранного гражданина или лица без гражданства» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66138/.

² Федеральный закон от 2 сентября 2019 г. № 257-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" в части упрощения порядка предоставления некоторым категориям иностранных граждан и лиц без гражданства разрешения на временное проживание и вида на жительство» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_330654/.

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 иностранному гражданину бессрочно. Бессрочный характер вида на жительство начал применяться в Российской Федерации с 2019 г., что было обусловлено необходимостью упрощения процедуры продления вида на жительство, которое могло быть осуществлено неограниченное количество раз.

Необходимо отметить, что данные положения не применяются при выдаче вида на жительство высококвалифицированным специалистам и членам их семей.

Постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин обязан в течение двух месяцев со дня истечения очередного года со дня получения им вида на жительство подать уведомление о подтверждении своего проживания в Российской Федерации в подразделение по вопросам миграции территориального органа МВД России по месту своего жительства, при отсутствии места жительства по месту пребывания.

С ноября 2019 г., иностранным гражданам не только предоставили бессрочный вид на жительство, но и был расширен круг лиц, которые имеют возможность получить вид на жительство без получения разрешения на временное проживание, например, иностранные граждане, успешно освоившие в Российской Федерации имеющую государственную аккредитацию образовательную программу высшего образования по очной

форме обучения и получившие документ об образовании и о квалификации с отличием, и др.¹

Таким образом, согласно российскому законодательству иностранный гражданин признается законно находящимся в стране, если имеет вид на жительство, либо разрешение на временное проживание, либо визу и (или) миграционную карту, либо иные документы, подтверждающие его право на пребывание (проживание) в Российской Федерации (ст. 2 Федерального закона № 115-ФЗ). Кроме того, соблюдение иностранным гражданином российского законодательства, а также порядка въезда и нахождения на территории Российской Федерации – еще один критерий законного пребывания (проживания) в России.

Признание лица незаконно пребывающим (проживающим) на территории страны является основанием для привлечения его к юридической ответственности или применения в отношении него мер административного воздействия.

Иностранный гражданин обязан выехать из Российской Федерации в течение трех дней при сокращении срока проживания или временного пребывания и в течение пятнадцати дней, если разрешение на временное проживание или вид на жительство аннулированы. Неисполнение указанной обязанности влечет депортацию иностранного гражданина.

Наряду с основными (конституционными) правами и обязанностями иностранным гражданам предоставлены права и возложены обязанности, соответствующие их миграционному статусу.

¹ Федеральный закон от 2 сентября 2019 г. № 257-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" в части упрощения порядка предоставления некоторым категориям иностранных граждан и лиц без гражданства разрешения на временное проживание и вида на жительство» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_330654/.

Необходимо отметить, что контроль полиции за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства режима пребывания и проживания на территории Российской Федерации является важным инструментом в регулировании процессов миграции, позволяющий выявлять случаи нелегальной миграции, противодействие которой является важной составляющей национальной безопасности Российской Федерации.

ГЛАВА II. Механизм реализации контрольно-надзорных функций подразделениями полиции за иностранными гражданами, пребывающими и проживающими на территории Российской Федерации

Правовое регулирование сферы миграции имеет свои особенности, которые заключаются в следующем:

1. Значительную долю в нормативном правовом регламентировании общественных отношений в сфере миграции составляют международные правовые акты и соглашения.

2. Практика правоприменения складывается с учетом международных принципов, стандартов, изложенных в международных правовых актах, действие которых признано на территории Российской Федерации.

3. Межотраслевая регламентация. Отсутствие единого систематизированного нормативного правового акта.

4. В миграционных правоотношениях между Российской Федерацией (в лице ее государственных органов) с иностранными гражданами имеется заинтересованная сторона – государство, к гражданству которого принадлежат данные лица.

5. Особенности государственного управления в сфере миграции определяются тем, что данная сфера тесным образом связана с экономикой и политикой нашей страны. В основе принятия большинства управленческих решений, а следовательно правового регулирования, лежат международные договоренности. Широко применяются принципы взаимности и ответственности в отношениях между странами.

6. Субъектами правоотношений в сфере миграции наравне с иностранными гражданами (лицами без гражданства) являют-

ся граждане Российской Федерации. Правовое регулирование отношений с участием граждан Российской Федерации включает в себя правила регистрационного учета, для иностранных граждан (лиц без гражданства) – контроль за выполнением миграционных правил.

7. За большинство нарушений в сфере миграции предусмотрена административная ответственность. Правонарушения прежде всего наносят удар по сфере экономики, как следствие, нарушается демографический баланс, создается социальная напряженность. Сложность в том, что практически не представляется возможным оценить последствия правонарушений с точки зрения определения размера материального ущерба либо общественной опасности. Большинство из них влекут отсроченные последствия, и их негативное влияние на общественные отношения становятся заметны лишь при совершении значительного количества.

Правонарушения, субъектами которых являются иностранные граждане (лица без гражданства), совершаются в области защиты государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации. А граждане Российской Федерации, нарушая миграционные правила, тем самым нарушают порядок управления.

Сами по себе правонарушения в сфере миграции не представляют общественную опасность для жизни, здоровья, собственности человека. Вместе с тем они создают условия для совершения данного рода нарушений. Угроза общественной безопасности, которую может повлечь миграция, состоит в нарушении норм уголовного, административного права, напрямую не относящихся к сфере миграции.

8. Иностранные граждане (лица без гражданства) могут являться субъектами правоотношений, в которые вступают и граждане Российской Федерации (например, заключать гражданско-правовые сделки, привлекаться к административной ответственности и др.), и могут быть субъектами правоотношений, которые распространяются исключительно на них (например, приобретение гражданства, получение патента и др.).

9. Статистический учет иностранных граждан, прибывших в Россию и находящихся на ее территории, ведется МВД России и ФСБ России в пределах своих компетенций. Однако следует отметить высокую погрешность указанных сведений, что обусловлено наличием неучтенных мигрантов.

Нелегальное положение приезжих на территории Российской Федерации представляет угрозу общественным отношениям в государстве, поскольку способствует не только деликтному, но и виктимному поведению иностранцев. Увеличение количества мигрантов влечет повышение уровня преступности, совершенной как приезжими, так и в отношении них самих.

Исходя из перечисленных особенностей правового регулирования сферы миграции, можно сделать вывод о том, что необходимость осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением иностранцами режима пребывания в России лежит в плоскости реализации экономических, политических интересов, необходимости обеспечения национальной безопасности, охраны правопорядка.

В таблице, представленной ниже, перечислены основные различия таких правовых категорий, как контроль и надзор.

**Различия между контролем и надзором
как правовыми категориями**

№ п/п	Контроль	Надзор
1	Контроль осуществляется как государственными, так и негосударственными органами власти	Надзор осуществляется специализированными государственными органами власти
2	Контроль относится к одной из управленческих функций	Надзор осуществляется с целью исполнения законов
3	Контроль – периодическое наблюдение	Надзор – непрерывное наблюдение и проверка
4	Контролирующие органы осуществляют оценку целесообразности того или иного процесса	Назорные органы контролируют следование закону
5	Контролирующие органы обладают административными и управленческими полномочиями	Назорные органы не обладают административными и управленческими полномочиями
6	Контроль может осуществляться за процессом деятельности	Надзор может осуществляться только по окончании деятельности

В соответствии со ст. 29.2 Федерального закона № 115-ФЗ федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции включает в себя федеральный контроль (надзор) за пребыванием и проживанием иностранных граждан в Российской Федерации и федеральный государственный контроль (надзор) за трудовой деятельностью иностранных работников.

Порядок осуществления контрольно-надзорных функций государства за режимом пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации определяется ведомственными нормативными актами. Прежде всего это акты Министерства внутренних дел Российской Федерации, поскольку именно за ним закреплено осуществление федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции¹.

МВД России осуществляет свою деятельность непосредственно или через территориальные органы. В 2016 г. в составе структуры была создана система специализированных подразделений полиции, которые занимаются исключительно вопросами миграции.

Подразделения выделяются на районном, региональном и федеральном уровнях. В территориальном органе МВД России на районном уровне это отделы (отделения) по вопросам миграции, миграционного пункта, на региональном уровне – управления (отдела, отделения), на федеральном уровне – ГУВМ МВД России.

Кроме того, деятельность в сфере миграции осуществляется и иными сотрудниками полиции: участковыми уполномоченными полиции, сотрудниками подразделений по делам несовершеннолетних, патрульно-постовой службы, ГИБДД и т. д.

Контроль (надзор) полиции в сфере миграции направлен на профилактику, выявление, пресечение, предотвращение правонарушений.

¹ Указ 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» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_209309/.

Полиция реализует контрольно-надзорные функции в сфере миграции:

1. 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.

2. 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 работников¹.

Таким образом, контрольно-надзорные функции осуществляются за внутренними и внешними миграционными потоками.

Относительно внешней миграции следует отметить, что требования соблюдения режима пребывания на территории Российской Федерации установлены не только для въехавших в нашу страну иностранных граждан и лиц без гражданства, но и для граждан, юридических лиц, государственных органов, организаций Российской Федерации, которые выступают приглашающей, принимающей стороной, предоставляют место проживания, вступают с иностранными гражданами и лицами без гражданства в трудовые и гражданско-правовые отношения.

В соответствии с Федеральным законом «О полиции» для осуществления контроля (надзора) за внешней трудовой миграцией полиция наделена полномочиями по выявлению:

1) лиц, незаконно въехавших на территорию Российской Федерации;

¹ П. 33 ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110165/. Далее – Федеральный закон «О полиции».

- 2) лиц, нарушивших требования миграционного учета;
- 3) лиц, нарушивших правила регистрации по месту жительства;

4) лиц, у которых отсутствуют документы, дающие право нахождения на территории Российской Федерации;

- 5) фактов осуществления незаконной трудовой деятельности.

Способами выявления правонарушений являются:

1) проверка информации, содержащейся в сообщениях граждан либо информации в СМИ и т. д.;

2) непосредственное выявление (например, участковыми уполномоченными полиции в результате профилактического обхода административного участка);

3) осуществление оперативно-профилактических мероприятий;

4) проверка юридических лиц в целях осуществления контроля (надзора) за трудовой деятельностью иностранных граждан.

Выявление нарушений в сфере миграции включает обязательную проверку документов иностранного гражданина или лица без гражданства. Основания проверки делятся на те, которые:

1) содержатся в Федеральном законе «О полиции». Сотрудники полиции, независимо от замещаемой должности, места нахождения и времени суток, имеют право проверять документы, удостоверяющие личность граждан, если имеются данные, дающие основания подозревать их в совершении преступления или полагать, что они находятся в розыске, либо если имеется повод к возбуждению в отношении этих граждан дела об административном правонарушении, а равно, если имеются основания для их задержания в случаях, предусмотренных федеральным законом; проверять у граждан, должностных лиц, общественных объединений и организаций разрешения (лицензии) и иные документы на совершение определенных действий

или на осуществление определенного вида деятельности, контроль (надзор) за которыми возложен на полицию в соответствии с законодательством Российской Федерации¹.

2) имеют место в рамках осуществления оперативно-профилактических мероприятий, необходимых для стабилизации оперативной обстановки, снижения уровня преступности и количества правонарушений (могут проводиться на федеральном, окружном, региональном уровнях или в зоне ответственности).

Виды документов, подлежащих проверке:

- 1) документы, удостоверяющие личность гражданина;
- 2) документы, подтверждающие право нахождения на территории Российской Федерации (некоторые из них могут удостоверить личность);
- 3) документы, дающие право на занятие определенной деятельностью (например, трудовой).

Документы, подтверждающие личность иностранных граждан:

- 1) паспорт иностранного гражданина;
- 2) документ, удостоверяющий личность на период рассмотрения заявления о признании гражданином Российской Федерации или о приеме в гражданство Российской Федерации;
- 3) свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу;
- 4) удостоверение беженца;
- 5) свидетельство о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации;
- 6) иные документы, установленные федеральным законодательством Российской Федерации либо выданные иностранным государством и признаваемые в соответствии с междуна-

¹ П. 2 ч. 1 ст. 13 и ч. 3 ст. 28 Федерального закона «О полиции».

родными договорами Российской Федерации в качестве документов, удостоверяющих личность иностранного гражданина или лица без гражданства (в том числе служебный паспорт, дипломатический паспорт, свидетельство о рождении, паспорт моряка (при наличии судовой роли или выписки из нее), летное свидетельство члена экипажа воздушного судна (при наличии записи в полетном задании), удостоверение личности, военный билет военнослужащего, проходящего военную службу, при наличии командировочного удостоверения, предписания или отпускного билета и др.);

7) свидетельство на возвращение в государство, гражданином которого является проверяемое лицо (только для возвращения лица в это государство).

Между Российской Федерацией и республиками Арменией, Украиной, Казахстаном, Киргизией, Таджикистаном, Абхазией, Южной Осетией заключены международные соглашения, в соответствии с которыми граждане этих стран могут находиться на территории Российской Федерации по внутренним общегражданским паспортам этих стран.

Документы, подтверждающие личность лица без гражданства:

1) документ, выданный иностранным государством и признаваемый в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность лица без гражданства;

2) разрешение на временное проживание;

3) вид на жительство;

4) иные документы, предусмотренные федеральным законом или признаваемые в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документов, удостоверяющих личность лица без гражданства.

Единого перечня документов, удостоверяющих личность иностранного гражданина или лица без гражданства, в законодательстве не содержится. Является ли документ таковым указано в нормативном правовом акте, определяющим его правовой статус.

Следует отметить, что законодательство возлагает на иностранных граждан и лиц без гражданства обязанность иметь документы, удостоверяющие личность, но не обязывает их иметь при себе. Само по себе отсутствие на момент проверки такого документа не образует состава правонарушения.

Вместе с тем отсутствие документа, удостоверяющего личность, дает основания полагать, что имеет место нарушение правил режима пребывания на территории Российской Федерации. В целях составления протокола об административном правонарушении и выяснения всех обстоятельств нарушения сотрудники полиции могут доставить иностранного гражданина в подразделение полиции.

Таким образом, доставление иностранного гражданина в отдел полиции является вынужденной мерой для составления протокола об административном правонарушении, поскольку на месте совершения правонарушения это не представляется возможным, так как личность гражданина не установлена.

В случае, если личность гражданина не может быть установлена по имеющимся у него документам, то сотрудники по вопросам миграции проводят процедуру по установлению личности. Она проводится в течение трех месяцев. Решение об установлении личности принимается руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или его территориального органа (ст. 10.1 Федерального закона № 115-ФЗ).

Разнообразие документов, удостоверяющих личность иностранных граждан и лиц без гражданства, определяется разли-

нием правового режима пребывания на территории Российской Федерации.

Из анализа перечня документов, удостоверяющих личность, можно сделать вывод о том, что большая из них часть устанавливает право нахождения на территории Российской Федерации. Кроме того, к документам, подтверждающим право нахождения на территории Российской Федерации и подлежащим проверке, относятся:

- 1) виза (для визовых стран);
- 2) миграционная карта (для всех стран, за исключением Белоруссии);
- 3) справка или свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации, по существу, с отметкой о продлении срока его действия;
- 4) иной документ, подтверждающий в соответствии с законодательством Российской Федерации право иностранного гражданина на пребывание (проживание) в Российской Федерации.

Перечисленные документы содержат персональные данные гражданина, позволяющие его идентифицировать, а также сведения о цели пребывания, сроке и основании нахождения на территории Российской Федерации.

Кроме того, проверяется выполнение иностранным гражданином обязанности постановки на миграционный учет либо регистрации по месту жительства.

Миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации установлен Федеральным законом № 109-ФЗ. Он является одной из форм государственного регулирования миграционных процессов и направлен на обеспечение и исполнение установленных Конституцией Российской Федерации гарантий соблюдения права каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, на сво-

бодное передвижение, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации и других прав и свобод личности, а также на реализацию национальных интересов Российской Федерации в сфере миграции.

Миграционный учет осуществляется в целях (п. 1 ст. 4 Федерального закона № 109-ФЗ):

1) создания необходимых условий для реализации гражданами Российской Федерации и иностранными гражданами своих прав и свобод, а также для исполнения ими возложенных на них обязанностей;

2) выработки и реализации государственной политики в сфере миграции;

3) формирования полной, достоверной, оперативной и актуальной информации о перемещениях иностранных граждан, необходимой для прогнозирования последствий указанных перемещений, а также для ведения государственного статистического наблюдения в сфере миграции;

4) планирования развития территорий Российской Федерации;

5) управления в кризисных ситуациях;

6) защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации и иностранных граждан, находящихся в Российской Федерации, а также в целях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и общественной безопасности путем противодействия незаконной миграции и иным противоправным проявлениям;

7) систематизации сведений об иностранных гражданах, находящихся в Российской Федерации (в том числе их персональных данных), и о перемещениях иностранных граждан;

8) решения других социально-экономических и общественно-политических задач.

Миграционный учет основывается на следующих основных принципах (п. 3 ст. 2 Федерального закона № 109-ФЗ):

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

2) защита государством права иностранных граждан на свободу передвижения и выбор ими места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации на основе законности и соблюдения норм международного права;

3) сочетание интересов личности, общества и государства;

4) обеспечение национальной безопасности Российской Федерации и защита иных национальных интересов Российской Федерации;

5) доступность совершения действий, необходимых для осуществления миграционного учета;

6) унификация¹ правил миграционного учета.

Порядок осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации определены Правилами осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации (далее – Правила), утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 15 января 2007 г. № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»².

¹ Унификация – выработка государствами правовых норм, единообразно регулирующих общественные отношения определенных видов.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 15 января 2007 г. № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/-cons_doc_LAW_65707/.

Миграционный учет включает в себя:

- 1) регистрацию по месту жительства и учет по месту пребывания, а также фиксацию иных сведений, установленных Федеральным законом № 109-ФЗ;
- 2) обработку, анализ, хранение, защиту и использование информации о количественных и качественных социально-экономических и иных характеристиках миграционных процессов;
- 3) ведение государственной информационной системы миграционного учета, содержащей сведения, предусмотренные Федеральным законом № 109-ФЗ.

Постоянно или временно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане подлежат регистрации по месту жительства и учету по месту пребывания.

Временно пребывающие в Российской Федерации иностранные граждане подлежат учету по месту пребывания.

Миграционный учет имеет уведомительный характер, за исключением случаев, предусмотренных федеральным конституционным законом или федеральным законом.

Уведомительный характер предполагает, что территориальные подразделения по вопросам миграции осуществляют сбор, обобщение, хранение сведений о количестве иностранных граждан, въезжающих на территорию Российской Федерации. В отношении указанных сведений действует презумпция их достоверности, т. е. сведения не подвергаются проверке на соответствие фактическим обстоятельствам. При этом необходимые документы не обязательно должны быть переданы лично заявителем, а могут быть направлены по почте.

Разрешительный порядок регистрации по месту жительства и учета по месту пребывания действует или может быть введен:

- 1) в пограничной зоне;

2) в закрытых административно-территориальных образованиях;

3) в закрытых военных городках;

4) на территориях, в организациях или на объектах, для въезда на которые в соответствии с федеральным законом иностранным гражданам требуется специальное разрешение;

5) на территории, на которых в соответствии с указом Президента Российской Федерации введено чрезвычайное или военное положение;

6) в зонах экологического бедствия;

7) на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в связи с опасностью распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравления людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности;

8) в зоне проведения контртеррористической операции;

9) в период мобилизации и в военное время;

10) в иных случаях, установленных федеральными законами.

Основанием для учета по месту пребывания является временное фактическое нахождение иностранного гражданина в месте, не являющемся его местом жительства, либо отсутствие у указанного иностранного гражданина места жительства.

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 оздоровитель-

ном лагере, медицинской организации, оказывающей медицинскую помощь в стационарных условиях, или учреждении социального обслуживания;

в) осуществляет трудовую деятельность в условиях работы вахтовым методом;

г) находится в специальном учреждении для социальной реабилитации лиц 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 учреждении социального обслуживания;

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

в) находится в учреждении, исполняющем административное наказание.

Таким образом, по общему правилу каждый прибывший на территорию Российской Федерации иностранный гражданин или лицо без гражданства обязан в течение семи дней встать на миграционный учет. Однако законодательство содержит исключения, например, не ставятся на миграционный учет постоянно проживающие граждане, которые осуществляют трудовую деятельность в условиях работы вахтовым методом. Граждане Украины, Белоруссии ставятся на учет по истечении 90 дней

с даты въезда, граждане Казахстана, Киргизии, Армении – 30 дней, граждане Таджикистана – 15 дней.

Высококвалифицированные специалисты и члены их семей освобождаются от обязанности выполнения действий, необходимых для их постановки на миграционный учет по месту пребывания на срок, не превышающий 90 дней со дня их въезда на территорию Российской Федерации. При этом указанные иностранные граждане, в установленном порядке зарегистрированные по месту жительства (поставленные на учет по месту пребывания) в Российской Федерации, в случае их передвижения по территории Российской Федерации и при прибытии в новое место пребывания на срок, не превышающий 30 дней, освобождаются от обязанности выполнения действий, необходимых для их постановки на учет по новому месту пребывания. После истечения такого девяностодневного или тридцатидневного срока указанные иностранные граждане обязаны выполнить действия, необходимые для их постановки на учет по новому месту пребывания, в срок, не превышающий семи рабочих дней.

В отношении трудовых мигрантов сотрудники полиции осуществляют проверку разрешительных документов на осуществление трудовой деятельности. Нарушения выявляются путем сопоставления сведений, содержащихся в документах, удостоверяющих личность, миграционной карте с иными документами, дающими право пребывания на территории Российской Федерации (либо подтверждающими наличие такого права), и документами, подтверждающими право на занятие какой-либо деятельностью. При этом сотрудники полиции по возможности удостоверяются в том, что заявленные сведения совпадают с фактическими (проживает ли гражданин по месту регистрации, выполняет ли он обязанности по специальности, указанной в патенте (разрешении на работу), и т. д.). Например,

трудовые мигранты не могут быть зарегистрированы по месту выполнения трудовых обязанностей, если там не проживают.

При проверке документов у иностранных граждан, которые проживают по месту работы, необходимо различать термины «место жительства» и «место пребывания».

Согласно Федеральному закону № 109-ФЗ **место жительства иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации** – жилое помещение, по адресу которого иностранный гражданин или лицо без гражданства зарегистрированы в порядке, установленном настоящим Федеральным законом (подп. 3 п. 1 ст. 2).

Место пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации – жилое помещение, не являющееся местом жительства, или иное помещение, в котором иностранный гражданин или лицо без гражданства фактически проживает (регулярно использует для сна и отдыха), либо организация, по адресу которой иностранный гражданин или лицо без гражданства подлежит постановке на учет по месту пребывания в случае, предусмотренном ч. 2 ст. 21 настоящего Федерального закона (подп. 4 п. 1 ст. 2).

Одновременно с проверкой иностранцев, осуществляющих трудовую деятельность, как правило, проводится проверка их работодателей, которые чаще всего выступают приглашающей стороной.

Приглашающая сторона принимает меры по обеспечению соблюдения приглашенным иностранным гражданином порядка пребывания (проживания) в Российской Федерации в части соответствия заявленной им цели въезда в Российскую Федерацию фактически осуществляемой в период пребывания (проживания) в Российской Федерации деятельности или роду занятий, а также по обеспечению своевременного выезда пригла-

шенного иностранного гражданина за пределы Российской Федерации по истечении определенного срока его пребывания в Российской Федерации. Перечень и порядок применения указанных мер устанавливаются Правительством Российской Федерации¹.

Приглашение на въезд в Российскую Федерацию выдается федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами иностранных дел, либо федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции или его территориальным органом.

Территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции выдает приглашения по ходатайству:

- органов местного самоуправления;
- юридических лиц;
- граждан Российской Федерации и постоянно проживающих в Российской Федерации иностранных граждан.

Приглашающая сторона – федеральный орган государственной власти, дипломатическое представительство и консульское учреждение иностранного государства в Российской Федерации, международная организация и ее представительство в Российской Федерации, представительство иностранного государства при международной организации, находящейся в Российской Федерации, орган государственной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, юридическое лицо, гражданин Российской Федерации и постоянно проживающие в Российской Федерации иностранный гражданин и лицо без гражданства, а также иные имеющие в соответствии с феде-

¹ П. 6 ст. 16 Федерального закона от 19 июля 2018 г. № 216-ФЗ «О внесении изменения в статью 16 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации"» // СПС «Консультант-Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_302858/.

ральным законом право обращаться с ходатайством об оформлении приглашения на въезд в Российскую Федерацию органы, организации и физические лица, по ходатайству которых выдано приглашение на въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства, въехавшим в Российскую Федерацию по визе, выданной на основании такого приглашения, либо непосредственно по указанному приглашению в случаях, предусмотренных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Трудовая деятельность может осуществляться независимо от срока нахождения в России, однако от него зависит вид разрешительных документов.

Временно пребывающие трудятся на основании разрешения на работу или патента.

Временно проживающим не требуются указанные разрешительные документы, но они могут работать только в том регионе, где им разрешено проживание (имеются профессии, работа по которым разрешается в нескольких регионах).

Постоянно проживающие вправе осуществлять трудовую деятельность без разрешительных документов.

Большинство иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на территории Российской Федерации, являются временно прибывшими. Виды разрешительных документов на осуществление ими трудовой деятельности различаются по категориям трудящихся:

1. Иностранные граждане, приехавшие из стран, въезд из которых требует получение визы.

Для осуществления трудовой деятельности необходимо получение разрешения на работу, которое может быть выдано только при наличии трудовой или учебной визы.

Наличие разрешения на работу свидетельствует о законности временного пребывания иностранного гражданина на территории Российской Федерации, поскольку срок временного пребывания продлевается при выдаче разрешения на работу либо при продлении срока его действия.

Ряд государств является условно безвизовыми. В соответствии с межправительственными соглашениями о взаимных безвизовых поездках некоторые иностранные граждане для въезда в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности свыше сроков, установленных такими межправительственными соглашениями, обязаны получать визу.

Правила трудовой деятельности иностранных студентов закреплены в ст. 13.4 Федерального закона № 115-ФЗ, согласно которой иностранный гражданин, обучающийся в Российской Федерации по очной форме в профессиональной образовательной организации или образовательной организации высшего образования по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию, имеет право осуществлять трудовую деятельность на основании разрешения на работу, за исключением следующих случаев:

- 1) обучающиеся в Российской Федерации в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования и выполняющие работы (оказывающих услуги) в течение каникул;

- 2) обучающиеся в Российской Федерации в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования и работающие в свободное от учебы время в этих образовательных организациях, в хозяйственных обществах или в хозяйственных партнерствах, созданных бюджетными или автономными образовательными организациями высшего образования, в которых они обучаются.

Таким образом, иностранные студенты для подтверждения своего права на осуществление трудовой деятельности обязаны предоставить сотрудникам полиции документ, удостоверяющий личность, учебную визу, студенческий билет (где указаны форма обучения, наименование образовательной организации), при необходимости копию свидетельства о государственной аккредитации учебного заведения, разрешение на работу (либо документы, подтверждающие трудовую деятельность в период каникул или работу в свободное от учебы время в образовательных организациях, в хозяйственных обществах или в хозяйственных партнерствах, созданных бюджетными или автономными образовательными организациями высшего образования, в которых они обучаются).

Вместе с тем с августа 2020 г. порядок трудоустройства в Российской Федерации обучающихся в российских профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования иностранных граждан и лиц без гражданства будет упрощен, они смогут осуществлять трудовую деятельность без оформления разрешения на работу¹.

Лицам, которые завершили обучение, но из Российской Федерации не выехали, срок временного пребывания может быть продлен в установленном порядке до 30 дней. Подтверждением данного факта может являться продление срока визы или проставление отметки в миграционной карте (для безвизовых стран).

¹ Федеральный закон от 6 февраля 2020 г. № 16-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" в части упрощения порядка трудоустройства в Российской Федерации обучающихся в российских профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования иностранных граждан и лиц без гражданства» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_344779/.

2. Иностранные граждане стран, въезд из которых не требует получения виз. По общему правилу такие граждане имеют право устраиваться на работу только при наличии патента. Однако законодательство содержит значительное количество исключений из этого правила. Так, наличие патента не требуется:

1) для граждан стран – членов Евразийского экономического союза (Белоруссия, Армения, Киргизия и Казахстан);

2) для иностранных граждан, признанных беженцами на территории Российской Федерации или получивших временное убежище на территории Российской Федерации;

3) для иностранных граждан, приглашенных в Российскую Федерацию в качестве научных или педагогических работников, в случае их приглашения для занятия научно-исследовательской или педагогической деятельностью по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам высшего образования;

4) для иностранных граждан, являющихся журналистами, аккредитованными в Российской Федерации;

5) для иностранных граждан – участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членов их семей, переселяющихся совместно с ними в Российскую Федерацию, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»;

6) другие случаи.

Согласно п. 4.2 Федерального закона № 115-ФЗ временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе осуществлять трудовую деятельность вне преде-

лов субъекта Российской Федерации, на территории которого ему выданы разрешение на работу или патент, а также по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), не указанной в разрешении на работу.

В связи с этим при осуществлении контрольно-надзорных полномочий за трудовыми мигрантами сотрудники полиции обращают внимание не только на срок действия разрешения на работу или патента, но и на территорию их действия и выбранную профессию, которые должны совпадать с фактически осуществляемыми. При этом у иностранного трудящегося могут быть получены два патента на работу в разных регионах. Подтверждением продления срока патента прежде всего являются квитанции о его оплате.

3. Иностранные граждане, осуществляющие трудовую деятельность в качестве высококвалифицированных специалистов (ВКС).

Они могут быть гражданами визовых и безвизовых стран и работать по трудовому договору или гражданско-правовому договору на выполнение работ или (оказание услуг).

Для визовых стран оформляется обыкновенная рабочая виза. Для осуществления трудовой деятельности должно быть получено разрешение на работу (правило квотирования рабочих мест в данном случае не применяется, поэтому может распространяться на несколько субъектов).

Проверка действия договора работодателя с ВКС имеет важное значение. Срок пребывания такого работника, прибывшего из безвизовой страны, определяется сроком действия договора. В течение тридцати рабочих дней со дня досрочного расторжения трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) ВКС имеет право осуществлять поиск другого работодателя или заказчика

работ (услуг) и получить новое разрешение на работу. В течение указанного срока разрешение на работу, выданное ВКС, а также виза и вид на жительство, выданные такому ВКС и членам его семьи, считаются действительными.

В качестве ВКС не могут привлекаться 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;

- 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, за исключением работников, осуществляющих руководство и координацию деятельности, связанной с ведением торговли.

4. Иностранные граждане, направляемые иностранной коммерческой организацией, зарегистрированной на территории государства – члена Всемирной торговой организации, для осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации:

- 1) в юридическом лице, зарегистрированном в установленном порядке на территории Российской Федерации, осуществляющем оказание услуг в соответствии с учредительными документами и являющемся дочерней организацией (дочерним обществом) иностранной коммерческой организации;

- 2) в филиале иностранной коммерческой организации;

- 3) в представительстве иностранной коммерческой организации.

Для осуществления данными гражданами трудовой деятельности им необходимо получение разрешений на работу.

Помимо вышеуказанных документов у иностранных работников должен быть оформлен полис медицинского страхования.

При выявлении правонарушений в сфере миграции составляется протокол об административном правонарушении.

Рассмотрение дел об административных правонарушениях в сфере миграции относится к компетенции не только судов. Сотрудники полиции осуществляют в сфере миграции административно-юрисдикционную деятельность. Должностные лица подразделений по вопросам миграции входят в Перечень должностных лиц системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях¹. Данное право не зависит от того, являются ли эти должностные лица сотрудниками полиции. Они вправе в пределах компетенции, установленной ч. 1, п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ, составлять протоколы об административных правонарушениях за нарушения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

Кроме того, в сфере миграции МВД России наделено правом принятия решений:

¹ Приказ МВД России от 30 августа 2017 г. № 685 «О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание» // «Гарант». URL: <http://www.base.garant.ru/71792502/>.

- о продлении или о сокращении срока временного пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации;

- о депортации иностранных граждан и лиц без гражданства;

- о нежелательности пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, а также о неразрешении въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства.

Из анализа законодательства следует, что для граждан и организаций Российской Федерации основным стимулирующим механизмом для соблюдения законодательства в сфере режима пребывания иностранных граждан является установление мер государственного принуждения. Для иностранных граждан и лиц без гражданства важнейшим фактором выступает осознанная потребность в соблюдении законности нахождения на территории Российской Федерации как неотъемлемого условия реализации своих прав. Действовать в отношении иностранных граждан исключительно с помощью запретов не является эффективным, поскольку легализация пребывания должна быть финансово, социально выгодна, в ином случае первоочередной задачей иностранных граждан и лиц без гражданства выступит потребность избежать наказание.

Привлечение к ответственности за невыполнение режима пребывания не является самоцелью. Государственное управление использует также методы компромиссов.

Одним из механизмов государственного регулирования режима пребывания на территории Российской Федерации является принятие компетентными органами решений о продлении либо сокращении срока временного пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства.

В соответствии с п. 4 ст. 5 Федерального закона № 115-ФЗ правомочными органами по принятию указанных решений являются федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел (МИД России), МВД России и его территориальные органы.

Полномочия МВД России о продлении или о сокращении срока временного пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации закреплены в Положении о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденным Указом 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»¹.

Информация о лицах, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства, которым продлен или сокращен срок пребывания на территории Российской Федерации, подлежит внесению в банки данных. Ст. 17 Федерального закона «О полиции» закреплено право полиции на обработку данных о гражданах, необходимых для выполнения возложенных на нее обязанностей, с последующим внесением полученной информации в банки данных о гражданах.

Увеличение или сокращение срока временного пребывания осуществляется в целях:

– обеспечения национальной безопасности – в соответствии с пп. 1 и 6 Стратегии национальной безопасности Россий-

¹ Указ Президента Российской Федерации 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» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_209309/.

ской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»¹, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации является базовым документом стратегического планирования, определяющим национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации, цели, задачи и меры в области внутренней и внешней политики, направленные на укрепление национальной безопасности Российской Федерации и обеспечение устойчивого развития страны на долгосрочную перспективу. Под национальной безопасностью понимается состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации. Национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации, прежде всего государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности;

– поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов – под балансом трудовых ресурсов понимается комплекс методов изучения состава и использования трудовых ресурсов страны, анализа рынка труда в целом. Баланс трудовых ресурсов представляет собой систему показателей, отражающих численность

¹ Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/.

и состав трудовых ресурсов, а также их распределение на занятых, безработных и экономически неактивное население. Эти положения свидетельствуют, что поддержание оптимального баланса трудовых ресурсов возможно посредством привлечения или ограничения трудовой миграции;

– содействия в приоритетном порядке трудоустройству граждан Российской Федерации – предполагает учет безработных граждан Российской Федерации и их приоритетное трудоустройство. В этом случае возникает потребность в сокращении срока временного пребывания иностранного гражданина для целей осуществления им трудовой деятельности в Российской Федерации;

– решения иных задач внутренней и внешней политики государства – увеличение или сокращение срока временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации может быть осуществлено для реализации иных целей и задач внутренней и внешней политики Российской Федерации.

Взаимодействие МВД России с другими субъектами системы государственного управления в миграционной сфере можно определить как основанное на законодательных и иных нормативных правовых актах их деловое сотрудничество, выражающееся в совместной либо согласованной деятельности равноправных и независимых друг от друга субъектов взаимодействия, направленное на решение общих задач в сфере реализации миграционной политики. При этом необходимо учитывать, что МВД России по отдельным направлениям реализации миграционной политики является не равнозначным партнером в соответствующих отношениях, а выступает в роли координатора миграционной деятельности (например, ГУВМ МВД России обеспечивает оперативную координацию действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, участвующих в реа-

лизации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, а также контроль за ее реализацией совместно с Межведомственной комиссией по реализации указанной Государственной программы).

В связи с этим систему субъектов государственного администрирования в миграционной сфере по видам взаимодействия с МВД России можно условно дифференцировать на три группы:

1. Осуществляющие оперативное взаимодействие: ФСБ России, МИД России, МЧС России, ФСИН России.

2. Координируемые в процессе оперативного взаимодействия: Минтруд России, ФАДН России, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

3. Обеспечивающие правовые и организационные вопросы координации: Минюст России, Минфин России, Минздрав России, Минрегионразвития России, Минвостокразвития России, Минтранс России, Росстат.

Отдельно в системе взаимодействия МВД России с субъектами администрирования в миграционной сфере следует выделить Комиссию по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации, которую Президент образует из представителей федеральных органов государственной власти, ученых и общественных деятелей¹.

¹ В соответствии с Положением Комиссия проводит предварительное рассмотрение заявлений о приеме в гражданство Российской Федерации, восстановлении в гражданстве Российской Федерации, прекращении гражданства Российской Федерации, предоставлении политического убежища в Российской Федерации и подготавливает по ним предложения Президенту Российской Федерации. См. Указ Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 1318 «Об утверждении положения о Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации» (в ред. 25.07.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46, ст. 4570.

Организационную, информационную и аналитическую помощь по реализации Президентом Российской Федерации полномочий по вопросам гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища оказывает Управление Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан¹.

Если указанная Комиссия является своего рода исключением среди субъектов государственного администрирования в сфере миграции, то особая роль в вопросах оперативного взаимодействия с МВД России и реализации миграционной политики отводится ФСБ России.

ФСБ России, помимо разработки мер борьбы с незаконной миграцией, участвует в пределах своих полномочий в решении следующих вопросов:

- прием в гражданство Российской Федерации и выход из него;
- выезд граждан Российской Федерации за пределы Российской Федерации;
- въезд иностранных граждан и лиц без гражданства в Российскую Федерацию, выезд их за ее пределы;
- оформление разрешения на временное проживание и вида на жительство в Российской Федерации, а также пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации;
- предоставление политического убежища в Российской Федерации².

¹ Указ Президента Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 662 (в ред. 25.07.2014) «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 21, ст. 2025.

² Указ Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 № 960 (в ред. 20.01.2015) «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 33, ст. 3254.

Специальными функциями в миграционной сфере наделены Пограничные органы ФСБ России. Находясь в составе ФСБ России, они обеспечивают государственный надзор за соблюдением режима Государственной границы Российской Федерации в части, касающейся режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации; выявление, предупреждение и пресечение преступлений (ст. 322 УК РФ) и административных правонарушений, посягающих на установленные режимы, а также пропуск через Государственную границу Российской Федерации лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных во взаимодействии с другими специально уполномоченными на то государственными контрольными органами.

К числу федеральных органов исполнительной власти, участвующих в реализации миграционной политики во взаимодействии с МВД России, относится также и МИД России.

В этой сфере деятельности на представительства МИД России возложены задачи по участию в решении практических вопросов, связанных с внешней трудовой миграцией граждан Российской Федерации и использованием иностранной рабочей силы в Российской Федерации. Они также осуществляют функции по оказанию содействия работе органов государственной власти субъекта/субъектов Российской Федерации по развитию связей и контактов с соотечественниками, проживающими за рубежом, а также по реализации государственной программы их добровольного переселения в Российскую Федерацию; оформлению по заявкам органов государственной власти субъектов Российской Федерации на территории своей деятельности паспорта, удостоверяющего личность гражданина Россий-

ской Федерации за пределами Российской Федерации, сотрудникам этих органов, направляемым за рубеж¹.

При этом представительство ведет учет по месту пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства, указанных в ч. 1. ст. 13 Федерального закона № 109-ФЗ.

Спорным является вопрос о том, насколько полномочия МИД России по паспортному обслуживанию российских граждан и юридических лиц, а также миграционному учету относятся к функциональному предназначению министерства. Ведь они, по существу, дублируют функции МВД России по осуществлению миграционного учета, поскольку информация об учете иностранных граждан по месту пребывания, перечисленных в указанной статье Федерального закона, должна незамедлительно и на безвозмездной основе направляться МИД России, в органы миграционного учета (ч. 2 ст. 13 Федерального закона № 109-ФЗ).

Особого внимания заслуживают специальные функции дипломатических и консульских учреждений МИД России в сфере реализации миграционной политики. Они дублируют аналогичные функции заграничных учреждений МВД России. Соответственно заграничные учреждения МИД России принимают участие в решении вопросов, связанных с предотвращением и пресечением незаконной миграции, и в мероприятиях по обеспечению безопасности и организации выезда в Российскую Федерацию граждан Российской Федерации в условиях чрезвычайных ситуаций.

Однако в данном случае дублирование функций органов исполнительной власти в сфере реализации миграционной политики не является излишним. Так как это обусловлено необ-

¹ Приказ МИД России от 22 ноября 2011 г. № 21341 (ред. от 05.06.2014) «Об утверждении Положения о территориальном органе – Представительстве Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации» // Российская газета. 2012. № 29.

ходимостью взаимно заменять друг друга при проведении мероприятий по преодолению последствий чрезвычайных ситуаций, повлиявших на миграционную подвижность населения. Основную роль в проведении эвакуационных мероприятий в условиях чрезвычайных ситуаций в миграционной сфере как на территории Российской Федерации, так и за ее пределами выполняют подразделения МЧС России¹.

Помимо рассмотренных субъектов государственного администрирования в сфере миграции населения, опосредованно в реализации миграционной политики участвуют Минобороны России, СВР России, Росфинмониторинг, Минюст России, Роспотребнадзор, ФМБА России. В соответствии со ст. 25.10 Федерального закона № 114-ФЗ перечисленные федеральные органы исполнительной власти принимают решение о нежелательности пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства².

¹ В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» МЧС России осуществляет меры по эвакуации граждан Российской Федерации из иностранных государств в случае возникновения чрезвычайных ситуаций.

Следует отметить, что принудительные перемещения населения в условиях действия режима военного положения в соответствии с ст. 9 ФКЗ от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении», возлагаются на Вооруженные силы Российской Федерации и как следствие на Минобороны России. Следовательно, данное Министерство в особых условиях также становится субъектом реализации миграционной политики Российской Федерации.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2003 г. № 199 «Об утверждении положения о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации и перечня федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 15, ст. 1369.

Одним из федеральных органов исполнительной власти, принимающих участие в реализации миграционной политики государства, является Федеральная служба по труду и занятости (Роструд), входящая в Министерство труда и социальной защиты. В соответствии с Положением о Службе она оказывает государственные услуги в сфере содействия трудовой миграции.

Наряду с основными направлениями деятельности Роструд организует информационное обслуживание населения о возможностях трудоустройства, в том числе в связи с переездом в другую местность; проводит межтерриториальное перераспределение трудовых ресурсов совместно с заинтересованными организациями, а также участвует в пределах своей компетенции в организации международного сотрудничества по решению проблем занятости, включая вопросы трудовой деятельности граждан Российской Федерации за рубежом и иностранных граждан в России в соответствии с международными соглашениями в рамках международных программ¹.

Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации разрабатывает и представляет в Правительство Российской Федерации проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов и актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по вопросам трудовой миграции².

Роструд совместно с МВД России участвует в контрольно-надзорной деятельности за трудовой деятельностью иностран-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 324 «Об утверждении положения о Федеральной службе по труду и занятости» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 28, ст. 2901.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 31 мая 2012 г. № 535 «Вопросы Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 23, ст. 3029.

ных работников на территории Российской Федерации¹. Однако, являясь надзорным органом в сфере труда, его Федеральная инспекция труда и подведомственные ей государственные инспекции не вправе рассматривать дела о правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 18.15–18.17 КоАП РФ, нормы которых, по существу, регулируют административно-правовые отношения в трудовой сфере. Поэтому вполне обоснованно мнение, что эти полномочия следует передать Роструду.

Кроме того, в реализации миграционной политики страны участвуют Минфин России и Минэкономразвития России. Их партнерские взаимоотношения с федеральными субъектами государственного администрирования в миграционной сфере осуществляются в рамках бюджетного планирования, финансирования этой деятельности, а также реализации государственных программ в миграционной сфере.

При анализе компетенции субъектов обеспечения миграционной политики Российской Федерации особое внимание необходимо обратить на место Федерального агентства по делам национальностей в миграционной системе страны.

¹ Приказ Роструда и ФМС России от 3 апреля 2007 г. № 40/66 «Об утверждении Регламента взаимодействия Федеральной службы по труду и занятости и Федеральной миграционной службы и их территориальных органов по осуществлению мероприятий по контролю (надзору) за трудовой деятельностью иностранных работников на территории Российской Федерации» // Российская газета. 2007. № 100.

ГЛАВА III. Проблемные аспекты в деятельности подразделений по вопросам миграции по осуществлению контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан на территории Российской Федерации и пути их решения

Контроль (надзор) по своей сути не является способом государственного регулирования миграционных потоков, он направлен на обеспечение законности в сфере миграции, поскольку находится в ведении правоохранительных органов. Контроль (надзор) относится к одной из стадий государственного управленческого процесса.

МВД России, реализуя полномочия по контролю (надзору), использует методы принуждения.

Из анализа законодательства, регламентирующего государственный контроль (надзор) в сфере миграции, можно выделить основные тенденции его развития:

1. Введение новых методов контроля (надзора) за лицами, незаконно находящимися на территории Российской Федерации.

Например, в отношении граждан Молдавии, Киргизии, Таджикистана проведена «миграционная амнистия». Ее целью является выявление лиц, которые незаконно находятся на территории России, и легализация их нахождения. При выезде из Российской Федерации данная категория граждан освобождается от ответственности за нарушение режима пребывания на территории страны, в связи с чем они могут снова беспрепятственно и на законных основаниях въехать в Россию. Это нововведение выгодно как иностранным гражданам, поскольку их

пребывание легализуется, так и нашему государству – неучтенные граждане выезжают из страны.

Расширен круг иностранных граждан, подлежащих обязательному фотографированию и дактилоскопированию. Обязательно проходят процедуру дактилоскопии иностранные граждане, обратившиеся с ходатайством о предоставлении Российской Федерацией политического убежища, о признании беженцем либо подавших заявление о предоставлении временного убежища. Также проходят процедуру иностранные граждане и лица без гражданства, обратившиеся с заявлением о выдаче разрешения на временное проживание в Российской Федерации, а также иностранцы, обратившиеся с заявлением о выдаче вида на жительство без оформления разрешения на временное проживание. Установлен возраст, с которого может осуществляться государственная дактилоскопическая регистрация, – по достижении ребенком шести лет.

Порядок проведения территориальными органами Министерства внутренних дел Российской Федерации обязательной государственной дактилоскопической регистрации и фотографирования иностранных граждан и лиц без гражданства, в отношении которых принято решение о выдаче разрешительных документов, предоставляющих право на осуществление трудовой деятельности в Российской Федерации, утвержден приказом МВД России от 13 августа 2018 г. № 514 «Об утверждении Порядка проведения территориальными органами Министерства внутренних дел Российской Федерации обязательной государственной дактилоскопической регистрации и фотографирования иностранных граждан и лиц без гражданства, в отношении которых принято решение о выдаче разрешительных доку-

ментов, предоставляющих право на осуществление трудовой деятельности в Российской Федерации»¹.

Согласно данному нормативному правовому акту дактилоскопической регистрации подлежат иностранные граждане, прибывшие в порядке, не требующем получения визы:

1) в отношении которых принято решение о выдаче разрешения на работу;

2) в отношении которых принято решение о выдаче патента, предоставляющего право на осуществление трудовой деятельности в Российской Федерации;

3) обратившиеся в органы внутренних дел с заявлением о получении дубликата разрешения на работу или патента.

При этом фотографированию подлежат иностранные граждане, указанные в первых двух пунктах.

Дактилоскопическая регистрация и фотографирование проводятся уполномоченным должностным лицом подразделения по вопросам миграции территориального органа МВД России. При ее проведении применяется традиционный (красковый) или электронный (бескрасковый) метод получения дактилоскопической информации, которая затем направляется в соответствующий информационный массив не позднее семи рабочих дней со дня ее получения.

При наличии технической возможности территориальным органом МВД России проводится идентификация личности че-

¹ Приказ МВД России от 13 августа 2018 г. № 514 «Об утверждении Порядка проведения территориальными органами Министерства внутренних дел Российской Федерации обязательной государственной дактилоскопической регистрации и фотографирования иностранных граждан и лиц без гражданства, в отношении которых принято решение о выдаче разрешительных документов, предоставляющих право на осуществление трудовой деятельности в Российской Федерации» // «Гарант». URL: <http://www.base.garant.ru/72059294/>.

ловека по отпечаткам пальцев (ладоней) рук в режиме реально-го времени.

Свою эффективность доказало внедрение специальной автоматизированной информационной системы. Она позволяет «дистанционно» закрывать въезд на территорию нашей страны лицам, нарушившим российское законодательство. Кроме того, ограничение продолжительности временного пребывания в безвизовом порядке позволило пресечь так называемую «челночную» миграцию. Это широко распространенный прием, когда девяностодневный срок «обновлялся» путем пересечения государственной границы в обе стороны в течение одного дня.

2. Устранение правовой неопределенности в регламентировании правоотношений с участием иностранных граждан.

В частности, был принят Федеральный закон от 11 октября 2018 г. № 366-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2 и 23 Федерального закона "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации"», который установил, что:

1) фиктивной постановкой на учет иностранного гражданина является не только регистрация в жилом помещении, но и его регистрация в нежилом помещении;

2) фиктивной признана регистрация иностранца по адресу организации, если он в ней не трудится.

3. Принятие административных мер, повышающих правосознательность общества. Так, Федеральный закон от 19 июля 2018 г. № 216-ФЗ «О внесении изменения в статью 16 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации"» обязывает приглашающую сторону следить за соблюдением приглашенными лицами порядка пребывания в Российской Федерации и выезда из нее. Тем самым лица, которые оказывают иностранным гражданам помощь во

въезде в Российскую Федерацию либо иным образом вступающие в правовые отношения с иностранными гражданами, должны не просто выступать в качестве сторонних наблюдателей, но и активно способствовать выявлению нарушений иностранными гражданами миграционного законодательства.

4. Обеспечение выполнения законодательно установленных обязанностей правовыми нормами, предусматривающими юридическую ответственность. Например, принятие Федерального закона от 19 июля 2018 г. № 215-ФЗ «О внесении изменения в статью 18.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

Одной из сложностей соблюдения миграционных правил субъектами данных правоотношений является комплексность законодательного регламентирования. Нормы российского законодательства применяются с учетом международных соглашений, которые часто не учитываются гражданами, организациями ввиду правовой неграмотности. Ощущается потребность в систематизации информации и размещения на официальных сайтах государственных органов для упрощения ее поиска, что будет способствовать не только профилактике правонарушений, совершенных «по незнанию», но и выработке единообразного подхода в понимании и применении норм права.

В частности, таким примером является применение п. 8 ст. 13 Федерального закона № 115-ФЗ, согласно которому работодатель или заказчик работ (услуг), привлекающие и использующие для осуществления трудовой деятельности иностранного гражданина, обязаны уведомлять территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции в субъекте Российской Федерации, на территории которого данный иностранный гражданин осуществляет трудовую деятельность, о заключении и прекращении (расторжении) с дан-

ным иностранным гражданином трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) в срок, не превышающий трех рабочих дней с даты заключения или прекращения (расторжения) соответствующего договора.

Указанное требование не распространяется в отношении граждан Белоруссии. По этому вопросу вынесено постановление Верховного Суда Российской Федерации от 30 мая 2017 г. № 78-АД17-19¹.

Решением Высшего Совета Сообщества Беларуси и России от 22 июня 1996 г. № 4 «О равных правах граждан на трудоустройство, оплату труда и предоставление других социально-трудовых гарантий»² установлено, что действующий на основе национального законодательства порядок регулирования привлечения и использования иностранной рабочей силы в отношении граждан Республики Беларусь в Российской Федерации и граждан Российской Федерации в Республике Беларусь не применяется.

Документы, выданные в Республике Беларусь и Российской Федерации для реализации трудовых прав и социально-трудовых гарантий их граждан, или их копии, заверенные в установленном порядке, признаются без легализации.

Граждане государства выезда, осуществляющие трудовую деятельность на территории государства трудоустройства, имеют равные права с гражданами государства трудоустройства в оплате труда, режиме рабочего времени и времени отды-

¹ Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 30 мая 2017 г. № 78-АД17-19 // «Гарант». URL: <http://www.base.garant.ru/71613664/>.

² Решение Высшего Совета Сообщества Беларуси и России от 22 июня 1996 г. № 4 «О равных правах граждан на трудоустройство, оплату труда и предоставление других социально-трудовых гарантий» // СПС «Консультант-Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_75118/.

ха, охране и условиях труда и других вопросах трудовых отношений. Таким образом, уведомлять МВД России о начале или прекращении трудовой деятельности граждан Белоруссии на территории России не требуется.

Безусловно, процесс установления юридической ответственности является весьма сложным и вызывает дискуссии. Сотрудники органов внутренних дел и судьи часто оказываются неспособными разрешить ситуацию справедливо, оставаясь при этом в строгих рамках закона, в связи с чем некоторые нормы миграционного законодательства нуждаются в корректировке. Например, если у иностранного гражданина есть разрешение на работу в г. Москве, а он выполнил какую-либо работу на территории Московской области, то он уже является нарушителем закона и суд обязан его выдворить за пределы территории России, поскольку чч. 1–2 ст. 18.10 КоАП РФ не предусматривают возможность по усмотрению судьи наложить штраф (пусть и в повышенном размере) без выдворения. Между тем никаких специальных знаков разграничения территорий между субъектами Российской Федерации, что особенно актуально для г. Москвы и Московской области, не установлено, поэтому мигрант может нарушить закон, даже не подозревая об этом и не желая этого. Избежать выдворения можно только, если у мигранта есть близкие семейные связи с российскими гражданами (супруг(а), дети, родители), причем в рамках защиты права на частную и семейную жизнь по нормам международного права.

Высказывается мнение о нецелесообразности ужесточения миграционной политики в целях уменьшения нелегальной составляющей миграции, поскольку происходит обратный эффект от борьбы с «резиновыми» квартирами, введением правил пребывания на территории Российской Федерации в течение

90 дней из 180, закрытие въезда в Россию после двух административных правонарушений.

Подвергается критике и патентная система, которая должна была бы упрощать легализацию мигрантов и выступать эффективным экономическим регулятором. По факту она превратилась в дестабилизатор ситуации на рынке труда. В докладе «Миграция XXI век» по заказу Фонда Алексея Кудрина авторы предупреждали: квотная система несправедливо дискриминирована, и такая же судьба ждет и патентную систему. В связи с назревшей проблемой мэр Москвы Сергей Собянин выступил с предложением об увеличении стоимости патента в целях уменьшения численности нелегальных трудовых мигрантов. Однако это предложение является спорным: есть мнение, что число нелегальных трудовых мигрантов в Москве за последние годы увеличилось как раз из-за дороговизны оформления патентов в 2016 г.

В настоящее время государство значительную роль по соблюдению миграционных правил иностранными гражданами, приехавшими в Российскую Федерацию из визовых стран, отводит гражданам и организациям, с помощью которых иностранные граждане приехали в Россию, которые предоставляют работу, жилье иностранным гражданам.

Прежде всего это «приглашающая сторона» и «принимающая сторона». Эти понятия часто путают, между тем в зависимости от статуса принимающей или приглашающей стороны — на нее возлагаются различные обязанности.

Термин «приглашающая сторона» используется в отношении граждан и юридических лиц, приглашающих визовых иностранных граждан. Приглашающая сторона указывается в визе иностранца.

Согласно ст. 2 Федерального закона № 115-ФЗ **приглашающая сторона** – федеральный орган государственной власти, дипломатическое представительство и консульское учреждение иностранного государства в Российской Федерации, международная организация и ее представительство в Российской Федерации, представительство иностранного государства при международной организации, находящейся в Российской Федерации, орган государственной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, юридическое лицо, гражданин Российской Федерации и постоянно проживающие в Российской Федерации иностранный гражданин и лицо без гражданства, а также иные имеющие в соответствии с федеральным законом право обращаться с ходатайством об оформлении приглашения на въезд в Российскую Федерацию органы, организации и физические лица, по ходатайству которых выдано приглашение на въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства, въехавшим в Российскую Федерацию по визе, выданной на основании такого приглашения, либо непосредственно по указанному приглашению в случаях, предусмотренных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Правовое положение «приглашающей стороны» раскрывается в гл. II Федерального закона № 115-ФЗ. Приглашение на въезд в Российскую Федерацию может быть выдано МИД России или МВД России и его территориальным органом.

МИД России выдает приглашения по ходатайству:

- 1) федеральных органов государственной власти;
- 2) дипломатических представительств и консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации;
- 3) международных организаций и их представительств в Российской Федерации, а также представительств иностранных

государств при международных организациях, находящихся в Российской Федерации;

4) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

МВД России выдает приглашения по ходатайству:

- 1) органов местного самоуправления;
- 2) юридических лиц;
- 3) граждан Российской Федерации и постоянно проживающих в Российской Федерации иностранных граждан.

Обязанностью приглашающей стороны является предоставление материальных и социальных гарантий иностранному гражданину на время его нахождения в России.

Согласно п. 3 Положения о представлении гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранных граждан и лиц без гражданства на период их пребывания в Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2003 г. № 167 «О порядке представления гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранных граждан и лиц без гражданства на период их пребывания в Российской Федерации» гарантиями материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранного гражданина на период его пребывания в Российской Федерации являются гарантийные письма приглашающей стороны о принятии на себя следующих обязательств:

а) предоставление приглашающей стороной денежных средств для проживания иностранного гражданина на период его пребывания в Российской Федерации в размере не ниже прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации, а также денежных средств, необходимых для выезда из Российской Федерации иностран-

ного гражданина по окончании срока его пребывания в Российской Федерации;

б) обеспечение приглашающей стороной иностранного гражданина, прибывающего в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности, заработной платой в размере не ниже минимального размера оплаты труда, установленного федеральным законом;

в) обеспечение приглашающей стороной иностранного гражданина на период его пребывания в Российской Федерации страховым медицинским полисом, оформленным в установленном порядке, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации, или предоставление иностранному гражданину при необходимости денежных средств для получения им медицинской помощи;

г) жилищное обеспечение приглашающей стороной иностранного гражданина на период его пребывания в Российской Федерации в соответствии с социальной нормой площади жилья, установленной органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

Физическое лицо, выступающее в качестве приглашающей стороны, прилагает к гарантийным письмам о материальном, медицинском и жилищном обеспечении иностранного гражданина на период его пребывания в Российской Федерации сведения о доходах (денежных средствах), позволяющих ему обеспечить выполнение вышеизложенных обязательств.

Согласно ч. 5 ст. 18.9 КоАП РФ непринятие приглашающей стороной мер по материальному, медицинскому и жилищному обеспечению приглашенного иностранного гражданина или лица без гражданства в период его пребывания в Российской Федерации – влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от сорока тысяч до пятидесяти ты-

сяч рублей; на юридических лиц – от четырехсот тысяч до пяти сот тысяч рублей.

Данное положение направлено на соблюдение прав иностранных граждан на территории Российской Федерации и не распространяется на граждан, которые также могут выступать приглашающей стороной.

Кроме того, приглашающая сторона обязана помочь приглашенному гражданину, если у него возникают сложности с выездом из России: например, он потерял деньги или документы и не может выехать из страны. Также приглашающая сторона контролирует, что иностранец соблюдает законы Российской Федерации, разъясняет их, поддерживает с гражданином связь, напоминает о необходимости своевременного отъезда.

П. 8 ст. 18 Федерального закона № 115-ФЗ устанавливает, что работодатель или заказчик работ (услуг), пригласившие иностранного гражданина в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности либо заключившие с иностранным работником в Российской Федерации новый трудовой договор или гражданско-правовой договор на выполнение работ (оказание услуг), обязаны:

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

- 2) обеспечить получение иностранным гражданином разрешения на работу;

- 3) представить документы, необходимые для регистрации иностранного гражданина по месту пребывания в Российской Федерации, за исключением случая, предусмотренного ст. 13.4 настоящего Федерального закона;

- 4) содействовать выезду иностранного работника из Российской Федерации по истечении срока заключенного с ним

трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), за исключением случая, предусмотренного ст. 13.4 настоящего Федерального закона;

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

6) направлять в федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел 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;

7) направлять в федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел 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.

Приглашающая сторона принимает меры по обеспечению соблюдения приглашенным иностранным гражданином порядка пребывания (проживания) в Российской Федерации в части соответствия заявленной им цели въезда в Российскую Федерацию фактически осуществляемой в период пребывания (проживания) в Российской Федерации деятельности или роду занятий, а также по обеспечению своевременного выезда приглашенного иностранного гражданина за пределы Российской Федерации по истечении определенного срока его пребывания в Российской Федерации. Перечень и порядок применения ука-

занных мер устанавливаются Правительством Российской Федерации (п. 6 ст. 16 Федерального закона № 115-ФЗ).

Как следствие, введена административная ответственность приглашающей стороны за несоблюдение своих обязанностей. Ч. 2 ст. 18.9 КоАП РФ установлено, что непринятие приглашающей стороной установленных мер по обеспечению соблюдения приглашенным иностранным гражданином или лицом без гражданства режима пребывания (проживания) в Российской Федерации в части соответствия заявленной ими цели въезда в Российскую Федерацию фактически осуществляемой в период пребывания (проживания) в Российской Федерации деятельности или роду занятий либо непринятие приглашающей стороной установленных мер по обеспечению своевременного выезда приглашенного иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы Российской Федерации по истечении определенного срока их пребывания в Российской Федерации влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до четырех тысяч рублей; на должностных лиц – от сорока пяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от четырехсот тысяч до пятисот тысяч рублей.

Прослеживается неоднозначность трактовок используемого понятийного аппарата, которая будет применяться для привлечения пригласившего иностранца лица к административной ответственности за непринятие приглашающей стороной мер по:

- обеспечению соблюдения приглашенным иностранным гражданином заявленной в визе цели въезда в Российскую Федерацию фактически осуществляемой деятельности или роду занятий;

- своевременному выезду его за пределы Российской Федерации.

Ясность также не вносит разработанный проект постановления Правительства Российской Федерации «О порядке применения приглашающей стороной мер по обеспечению соблюдения приглашенным иностранным гражданином или лицом без гражданства порядка пребывания (проживания) в Российской Федерации в части соответствия заявленной им цели въезда в Российскую Федерацию фактически осуществляемой в период пребывания (проживания) в Российской Федерации деятельности или роду занятий, а также по обеспечению своевременного выезда приглашенного иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы Российской Федерации по истечении определенного срока его пребывания в Российской Федерации»¹.

Предполагается вменить как обязательные для организаций и частных лиц, намеренных пригласить в Россию иностранных граждан, следующие действия:

1. Вручать иностранцу после его прибытия в Российскую Федерацию под подпись уведомление о необходимости соблюдения цели въезда и сроков пребывания в нашей стране. Форму уведомления необходимо разработать МВД России.

2. Совершение действий, направленных на соблюдение заявленной цели визита (например, при заявленной цели визита «работа по найму» – заключить трудовой или гражданско-правовой договор).

¹ Проект постановления Правительства Российской Федерации «О порядке применения приглашающей стороной мер по обеспечению соблюдения приглашенным иностранным гражданином или лицом без гражданства порядка пребывания (проживания) в Российской Федерации в части соответствия заявленной им цели въезда в Российскую Федерацию фактически осуществляемой в период пребывания (проживания) в Российской Федерации деятельности или роду занятий, а также по обеспечению своевременного выезда приглашенного иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы Российской Федерации по истечении определенного срока его пребывания в Российской Федерации» // «Гарант». URL: <http://www.base.garant.ru/56657048/>.

3. Поддержание связи с приглашенным иностранцем (в том числе путем переписки).

4. Не позднее, чем за десять дней до истечения срока действия визы, напоминание приглашенному иностранцу о необходимости выезда из Российской Федерации по окончании срока действия визы. Напоминание должно быть произведено в письменной форме и либо направлено заказным письмом с уведомлением, либо вручено лично иностранному гражданину под подпись.

5. В случае наличия объективных причин, препятствующих иностранцу выехать за пределы России, приглашающая сторона обязана оказать ему содействие для их устранения.

6. В случае, если пригласившему иностранца лицу стало известно, что тот нарушает заявленную цель въезда в Россию, с ним потеряна связь или он уклонился от выезда, то приглашающая сторона обязана в течение пяти рабочих дней с момента, когда ей стало известно об этом, сообщить о фактах нарушения территориальному органу МВД России.

Действие постановления будет распространяться не только на дипломатические представительства и консульские учреждения иностранных государств в Российской Федерации, а также международные организации и их представительства в Российской Федерации, и представительства иностранных государств при международных организациях, находящихся в Российской Федерации.

Пока трудно себе представить, как данные меры будут применяться на практике. Например, каково должно быть содержание переписки, ее частота, каким образом будет идентифицироваться адресат (как установить, кто именно пишет), как можно содействовать выезду иностранного гражданина в случае необходимости получения паспорта в посольстве или бо-

лезни, каким образом приглашающая сторона получит информацию о том, что иностранный гражданин не выехал за пределы Российской Федерации.

Цели визита и их привязка к деятельности, роду занятий, которые иностранец вправе осуществлять на территории России в рамках указанной цели, установлены приказом МИД России № 19723А, МВД России № 1048, ФСБ России № 922 от 27 декабря 2003 г. «Об утверждении Перечня "Цели поездок", используемого уполномоченными государственными органами Российской Федерации при оформлении приглашений и виз иностранным гражданам и лицам без гражданства».

Основная группа риска среди визовых иностранцев в России – это иностранцы, приехавшие с «деловой» целью поездки и студенты в целях поездки «учеба».

Некоторые категории иностранных граждан вправе осуществлять деятельность, отличную от указанной в визе цели въезда:

- обучающиеся в Российской Федерации в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования и выполняющих работы (оказывающих услуги) в течение каникул (подп. 6 п. 4 ст. 13 Федерального закона № 115-ФЗ);

- обучающиеся в Российской Федерации в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования и работающие в свободное от учебы время в этих образовательных организациях, в хозяйственных обществах или в хозяйственных партнерствах, созданных бюджетными или автономными образовательными организациями высшего образования, в которых они обучаются (подп. 7 п. 4 ст. 13 Федерального закона № 115-ФЗ);

– приглашенные в Российскую Федерацию с деловой или гуманитарной целью либо в целях осуществления трудовой деятельности и привлекаемых помимо этого для занятия научно-исследовательской и (или) педагогической деятельностью по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам высшего образования в научных организациях и образовательных организациях высшего образования, за исключением духовных образовательных организаций (подп. 8.1 п. 4 ст. 13 Федерального закона № 115-ФЗ);

– члены семьи ВКС в течение срока действия разрешения на работу, выданному ему, вправе осуществлять на территории Российской Федерации трудовую деятельность при наличии у них разрешения на работу, полученного ими в соответствии с настоящим Федеральным законом, а также получать образование в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, и осуществлять иную деятельность, не запрещенную законодательством Российской Федерации (подп. 12.1 ст. 13.2 Федерального закона № 115-ФЗ);

– иностранцы, совмещающие работу с учебой, если в Россию они въехали по «рабочей» визе (следует из п. 4.10 ст. 13 Федерального закона № 115-ФЗ, согласно которому установленные подп. 6 и 7 п. 4 ст. 13 Федерального закона № 115-ФЗ правила не применяются в отношении иностранных граждан, совмещающих в Российской Федерации осуществление трудовой деятельности с обучением, в случае, если данные иностранные граждане прибыли в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, в целях осуществления трудовой деятельности либо на основании обыкновенной рабочей визы).

В связи с изложенным возникает вопрос, каким образом будут соблюдены права приглашающей стороны и не повлекут ли вышеназванные меры по возложению дополнительных обя-

занностей на приглашающую сторону нежелательное сокращение числа иностранных граждан из визовых стран? Не урегулирован порядок, с помощью которого приглашающая сторона сможет снять с себя обязанности в отношении иностранного гражданина. Является ли невозможность выполнения своих обязанностей приглашающей стороной основанием для сокращения срока пребывания иностранного гражданина? Какая ответственность наступает для иностранного гражданина в случае отказа общаться с принимающей стороной, является ли это свидетельством несоблюдения цели приезда? Может ли иностранный гражданин изменить принимающую сторону в случае, например, смерти принимающей стороны, признания лица недееспособным, без вести пропавшим, либо если приглашающая сторона юридическое лицо, то в случае ее банкротства, ликвидации, расторжения трудового (гражданско-правового) договора и в иных случаях?

Термин «принимающая сторона» относится к миграционному учету иностранцев. Принимающая сторона есть у каждого иностранца как из стран с визовым, так и безвизовым режимом. Это физическое лицо или организация, на территории которой фактически живет иностранец. Принимающей стороной может быть работодатель, если он предоставляет иностранным сотрудникам жилье, а также гостиница или общежитие, или гражданин – собственник квартиры.

В соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 109-ФЗ сторона, принимающая иностранного гражданина или лицо без гражданства в Российской Федерации, – гражданин Российской Федерации, постоянно проживающие в Российской Федерации иностранный гражданин или лицо без гражданства, юридическое лицо, филиал или представительство юридического лица, федеральный орган государственной власти, орган государ-

ственной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, дипломатическое представительство либо консульское учреждение иностранного государства в Российской Федерации, международная организация или ее представительство в Российской Федерации либо представительство иностранного государства при международной организации, находящейся в Российской Федерации, предоставившие в соответствии с законодательством Российской Федерации для фактического проживания иностранному гражданину или лицу без гражданства жилое или иное помещение, либо организация, в которой иностранный гражданин в установленном порядке осуществляет трудовую или иную не запрещенную законодательством Российской Федерации деятельность в случае, предусмотренном ч. 2 ст. 21 Федерального закона. В качестве принимающей стороны в отношении членов своей семьи, определяемых в соответствии с п. 9 настоящей части, могут выступать также иностранный гражданин или лицо без гражданства, относящиеся к высококвалифицированным специалистам в соответствии с п. 8 настоящей части и имеющие в собственности жилое помещение на территории Российской Федерации.

Ответственность за непостановку граждан на миграционный учет наступает по ч. 4 ст. 18.9 КоАП РФ, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния, – влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до четырех тысяч рублей; на должностных лиц – от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от четырехсот тысяч до пятисот тысяч рублей.

Ответственность иностранных граждан за фиктивную регистрацию наступает по ст. 18.8 КоАП РФ «Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил

въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации».

В уголовном законодательстве данное деяние квалифицируется по ст. 322.2 УК РФ: «Фиктивная регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации, а равно фиктивная регистрация иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации – наказываются штрафом в размере от ста тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех лет, либо принудительными работами на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо лишением свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Лицо, совершившее преступление, предусмотренное настоящей статьей, освобождается от уголовной ответственности, если оно способствовало раскрытию этого преступления и если в его действиях не содержится иного состава преступления».

Понятие фиктивной регистрации содержится в двух нормативных правовых актах:

– в ст. 2 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»: «фиктивная регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства – регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства на основании представления заведомо недостоверных сведений или докумен-

тов для такой регистрации, либо его регистрация в жилом помещении без намерения пребывать (проживать) в этом помещении, либо регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства без намерения нанимателя (собственника) жилого помещения предоставить это жилое помещение для пребывания (проживания) указанного лица»;

– в п. 10 ст. 2 Федерального закона № 109-ФЗ: «фиктивная регистрация по месту жительства – регистрация иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства на основании представления заведомо недостоверных сведений или документов для такой регистрации, либо их регистрация по месту жительства без их намерения проживать в соответствующем жилом помещении, либо их регистрация по месту жительства без намерения нанимателя (собственника) соответствующего жилого помещения предоставить им это жилое помещение для проживания».

При этом важно понимать, что отличием административного правонарушения от преступления является степень общественной опасности. Регистрации в обязательном порядке должно предшествовать вселение, для которого, к сожалению, действующее законодательство не определяет нормы жилой площади. Для того чтобы регистрация не была юридической фикцией, иностранный гражданин должен иметь возможность пользоваться помещением для проживания.

Кроме того, существует проблема регистрационного учета мигрантов. Причем речь идет не о тех мигрантах, которые действительно желают зарегистрироваться, но собственники квартир отказывают им в этом, опасаясь надуманных рисков или просто не желая заниматься регистрацией, но заключая при этом с иностранцами договоры о найме жилья и получая за это деньги.

Таким образом, одна и та же компания будет «принимающей» и «приглашающей» стороной только для визовых иностранцев и только в случае, если работодатель – приглашающая сторона оформляет регистрацию иностранному работнику по юридическому адресу.

Необходимо учитывать, что в соответствии с положениями ст. 24 Федерального закона № 114-ФЗ 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, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом, международными договорами Российской Федерации или указами Президента Российской Федерации.

Таким образом, общий принцип пребывания иностранных граждан в Российской Федерации предполагает наличие у них визы для въезда в Россию, что определяет и порядок осуществления иностранцами трудовой деятельности в нашей стране, предполагающий получение работодателем (заказчиком работ/услуг) разрешения на привлечение и использование иностранных работников, оформление иностранному гражданину приглашения на въезд в целях осуществления трудовой деятельности и разрешения на работу, а иностранным гражданином соответственно – рабочей визы.

Вместе с тем законодательством допускается иной порядок въезда иностранцев в Российскую Федерацию – не требующий получения визы, что определяет упрощенный порядок привлечения иностранной рабочей силы, при котором единственный разрешительный документ – разрешение на работу – получает сам иностранный гражданин, при условии, что такой порядок

предусмотрен соответствующим международным договором Российской Федерации.

Например, между Российской Федерацией и Республикой Абхазия с 26 апреля 2011 г. действует Соглашение о взаимных безвизовых поездках граждан Российской Федерации и Республики Абхазия (далее по тексту – Соглашение), в соответствии с п. 1 ст. 1 которого граждане государства одной Стороны независимо от места проживания могут въезжать, выезжать, следовать транзитом и пребывать на территории государства другой Стороны без виз сроком до 90 дней по одному из действительных документов, удостоверяющих личность и подтверждающих гражданство их владельцев.

При этом согласно п. 3 ст. 1 Соглашения его положения не затрагивают законодательства государства каждой из Сторон, регулирующего вопросы осуществления иностранными гражданами предпринимательской или трудовой деятельности.

Таким образом, при определении порядка осуществления трудовой деятельности гражданами Республики Абхазия в Российской Федерации следует руководствоваться следующим: названная преференция находится в Российской Федерации 90 дней в порядке, не требующем получения визы, распространяется на граждан Республики Абхазия вне зависимости от цели их въезда в Россию. При этом разрешение на работу им должно быть выдано в соответствии с подп. 1 п. 1 ст. 13.1 Федерального закона № 115-ФЗ на срок временного пребывания, который для иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, согласно абз. 2 п. 1 ст. 5 не может превышать девяносто суток суммарно в течение каждого периода в сто восемьдесят суток, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Феде-

ральным законом, а также в случае, если такой срок не продлен в соответствии с настоящим Федеральным законом.

По схожему принципу граждане Израиля, например, пользуясь аналогичной преференцией, подают документы на оформление разрешения на временное проживание в Российской Федерации в пределах 90 дней с момента въезда как «безвизовые» иностранцы (в том числе, чтобы не предоставлять справку об отсутствии судимости на родине, которая необходима к предъявлению «визовыми» иностранцами).

Сразу оговоримся, что продлить срок пребывания граждан Абхазии в России по аналогии с гражданами Азербайджана, Армении, Белоруссии, Казахстана, Кыргызстана, Молдовы, Украины, Таджикистана, Узбекистана (в случаях, установленных ст. 5 Федерального закона № 115-ФЗ) не получится, поскольку Соглашением для такого случая предусмотрено получение визы для въезда в Российскую Федерацию.

Таким образом, они обязаны выезжать из России, и возможность вновь въехать в безвизовом порядке возникнет у них лишь при условии соблюдения установленного абз. 2 п. 1 ст. 5 Федерального закона № 115-ФЗ (см. выше) срока нахождения за пределами Российской Федерации. Причем процедуру оформления разрешения на работу придется начинать заново.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Конституция Российской Федерации в ч. 1 ст. 27 закрепляет положение, предусматривающее право каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, свободно передвигаться, выбирать место пребывания и место жительства. Вместе с тем динамично развивающиеся социальные, экономические и административные преобразования вызывают необходимость принятия комплексных мер по противодействию деструктивным проявлениям во всех областях жизнедеятельности, в том числе и в сфере миграции.

Современные угрозы в миграционной сфере создают новые проблемы для всей системы государственного управления миграционными общественными отношениями. Содержание деятельности МВД России по осуществлению федеральной государственной функции по контролю (надзору) за пребыванием и проживанием иностранных граждан на территории Российской Федерации включает в себя не только принятие мер принуждения в случае выявления нарушений норм миграционного законодательства в отношении иностранных граждан и граждан Российской Федерации, являющихся участниками рассматриваемых общественных отношений, но и в принятии мер по защите прав и свобод человека и гражданина, обеспечению общественной безопасности и общественного порядка, организации и осуществлению мер по предупреждению противоправных деликтов. Реализация функций по контролю (надзору) за пребыванием и проживанием иностранных граждан на территории Российской Федерации направлена прежде всего на обеспечение безопасности в миграционной сфере общественных отношений.

Государственный контроль осуществляется преимущественно в форме проведения проверок подразделениями по во-

просам миграции территориальных органов МВД России с привлечением иных государственных органов, наделенных функциями по контролю (надзору) в данной сфере деятельности.

Следует отметить, что в целях улучшения состояния законности в сфере контрольно-надзорной деятельности, которая осуществляется в отношении субъектов миграционных отношений, подразделения органов внутренних дел руководствуются и нормами Федерального закона № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», которым предусматривается применение риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора). Сущность применения данного подхода заключается в том, что органы контроля (надзора) должны будут при планировании и осуществлении государственного контроля (надзора) учитывать степень тяжести негативных последствий, которые могут наступить в результате несоблюдения организациями и гражданами обязательных требований. Более детальная регламентация применяемого метода планируется для использования после принятия проекта Федерального закона № 332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативные правовые акты

1. Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // СПС «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120805/.

2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод: заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г. (с изм. от 13 мая 2004 г.) // Бюллетень международных договоров. – 2001. – № 3.

3. Конвенции о статусе беженцев: заключена в г. Женеве 28 июля 1951 г. // Официальный сайт ООН. – URL: <http://www.un.org/ru/documents/declconv/conventions/refugees.shtml>.

4. Договор о Евразийском экономическом союзе: подписан в г. Астане 29 мая 2014 г. // СПС «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/.

5. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // СПС «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/.

6. Семейный кодекс Российской Федерации : СК : Федеральный закон № 223-ФЗ : [принят Государственной Думой 8 декабря 1995 г.] // СПС «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8982/.

7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : КоАП : Федеральный закон № 195-ФЗ : [принят Государственной Думой 20 декабря 2001 г. ; одобрен Советом Федерации 26 декабря 2001 г.] // СПС «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/.

8. Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4529-І «О беженцах» // «Гарант». – URL: <http://www.base-garant.ru/10105682/>.

9. Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» // «Гарант». – URL: <http://www.base.garant.ru/10105693/>.

10. Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // «Гарант». – URL: <http://www.base.garant.ru/10102748/>.

11. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // СПС «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11376/.

12. Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» // СПС «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23178/.

13. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_36927/.

14. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868/.

15. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59999/.

16. Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61569/.

17. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СПС «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/.

18. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // СПС «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110165/.

19. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 1997 г. № 746 «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища» // Официальный сайт Кремля. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/banks/8123/>.

20. Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // Официальный сайт Кремля. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/banks/23937/>.

21. Указ 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» // СПС «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_209309/.

22. Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 45, ст. 6917.

23. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2003 г. № 199 «Об утверждении Положения о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, за исключением 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, и перечня федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать такое решение» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 15, ст. 1369.

24. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 января 2007 г. № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_65707/.

25. Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2012 г. № 1162 «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции» // «Гарант». – URL: <http://www.base.garant.ru/70259302/>.

26. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 января 2015 г. № 12 «О порядке принятия решения о не-разрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства» // «Гарант». – URL: <http://www.base.garant.ru/70845884/>.

27. Приказ МВД России и ФМС России от 31 июля 2015 г. № 367/807 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной миграционной службой, ее территориальными органами и органами внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников» // СПС «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_187983/.

28. 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» // «Гарант». – URL: <http://www.base.garant.ru/7183790/>.

29. 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» // «Гарант». – URL: <http://www.base.garant.ru/1862088/>.

30. Приказ МВД России от 3 октября 2017 г. № 760 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по лицензированию деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации» // «Гарант». – URL: <http://www.base.garant.ru/71799212/>.

31. Приказ МВД России от 31 декабря 2017 г. № 984 «Об утверждении Административного регламента 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» // СПС «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_295702/.

32. Приказ МВД России от 30 сентября 2017 г. № 752 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по предоставлению адресно-справочной информации» // «Гарант». – URL: <http://www.base.garant.ru/71798610/>.

33. 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». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_284759/.

34. Приказ МВД России от 16 ноября 2017 г. № 859 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению, выдаче, продлению срока действия и восстановлению виз иностранным гражданам и лицам без гражданства» // СПС «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_295702/.

35. Приказ МВД России от 24 апреля 2018 г. № 249 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации, его территориальными органами государственной функции по контролю за соблюдением гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_295806/.

36. Приказ МВД России, МИД России, ФСБ России от 13 июня 2018 г. № 367/10160/255 «О совершенствовании взаимодействия при рассмотрении вопросов гражданства Российской Федерации» // Российская газета. – 2018. – 9 окт.

37. Приказ МВД России, Роспотребнадзора от 27 июля 2018 г. № 483/653 «Об утверждении Порядка взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органов с Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и ее территориальными органами по контролю за исполнением иностранными гражданами и лицами без гражданства решений о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, вынесенных Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и ее территориальными органами» // СПС «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_307411/.

Основная литература

1. Административная деятельность полиции : учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2019. – 687 с.
2. Деятельность подразделений органов внутренних дел по вопросам миграции : учебное пособие. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2018.
3. Справочник полицейского в схемах : учебное пособие / [В. В. Кардашевский и др.]. – М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2018.

Дополнительная литература

1. Волох, В. А. Проблемы и угрозы нелегальной миграции для национальной безопасности страны / В. А. Волох, В. А. Суворова // Миграция и межнациональные отношения в современной России. Сборник материалов Международной научно-практической конференции. – 2018. – С. 50–64.
2. Волох, В. А. К вопросу о двойном гражданстве / В. А. Волох, Н. А. Воронина // Право и политика. – 2018. – № 1. – С. 39–47.
3. Волох, В. А. Конституционные основы государственной миграционной политики / В. А. Волох // Вестник Института мировых цивилизаций. – 2018. – Т. 9. – № 3 (20). – С. 28–35.
4. Денисенко, М. Б. Причины нереализации положений концепции государственной миграционной политики Российской Федерации / М. Б. Денисенко, О. С. Чудиновских // Демоскоп Weekly. – 2017. – № 753–754. – С. 31–41.
5. Ивахнюк, И. В. Перспективы миграционной политики России: выбор верного пути / И. В. Ивахнюк. – М. : МАКС Пресс, 2011. – 128 с.

6. Ивахнюк, И. В. Международная трудовая миграция : учебное пособие / И. В. Ивахнюк. – М., 2012. – 286 с.

7. Потапенкова, И. В. Некоторые особенности административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства / И. В. Потапенкова, Е. Н. Ярмонова // Вестник Московского университета МВД России. – 2018. – № 3. – С. 235–239.

8. Потапенкова, И. В. Государственное управление в сфере миграции: сущность и особенности реализации / И. В. Потапенкова // Вестник экономической безопасности. – 2018. – № 2. – С. 228–231.

9. Потапенкова, И. В. Правовые основы борьбы с незаконной миграцией : монография / И. В. Потапенкова. – М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2019. – 168 с.

10. Чудиновских, О. С. Административная статистика международной миграции: источники, проблемы и ситуация в России / О. С. Чудиновских // Вопросы статистики. – 2016. – № 2. – С. 32–46.

11. Чудиновских, О. С. Статистика приобретения гражданства как отражение особенностей миграционной политики России / О. С. Чудиновских // Вопросы статистики. – 2018. – Т. 25. – № 9. – С. 3–26

12. Чудиновских, О. С. Регулирование международной миграции и получения гражданства в России: новые идеи и старые проблемы / О. С. Чудиновских // Влияние миграционных процессов на распространение русского языка в мире. – 2017. – С. 64–89.

Интернет-источники

1. Сервер органов государственной власти Российской Федерации «Официальная Россия». – URL: <http://www.gov.ru>.
2. Государственный интернет-портал правовой информации, имеющий статус источника официального опубликования нормативных актов. – URL: <http://pravo.msk.rsnet.ru>.
3. Сайт Российского агентства правовой и судебной информации. – URL: <http://infosud.ru>.
4. Сайт информационно-правовой системы «Кодекс». – URL: <http://www.kodeks.ru>.
5. Сайт справочной правовой системы «Референт». – URL: <http://www.referent.ru>.
6. Электронная библиотечная система «Книгафонд». – URL: <http://www.knigafund.ru>.

Учебное пособие

Владимир Викторович Кардашевский,

кандидат юридических наук, доцент

Ирина Викторовна Потапенкова,

кандидат юридических наук, доцент

Ансар Мясумович Низаметдинов,

кандидат юридических наук, доцент

Наталья Владимировна Малахова,

кандидат юридических наук, доцент

Елена Николаевна Ярмонова,

кандидат юридических наук

Осуществление государственной функции по контролю (надзору) за пребыванием и проживанием иностранных граждан на территории Российской Федерации



Редактор *Лосева О. С.*

Корректор *Титова В. П.*

Компьютерная верстка *Лосева О. С.*

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя
117437, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12

Подписано в печать 30.04.2020	Формат 60×84 1/16	Тираж	34 экз.
Заказ № 209	Цена договорная	Объем	3,99 уч.-изд. л.
			5,92 усл. печ. л.
