



ОО РЦП

Общественное Объединение
«Ресурсный Центр для Пожилых»



www.rce.kg



**РЕГУЛИРОВАНИЕ
МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ
в СНГ, ЕАЭС, Российской Федерации:
опыт, тенденции и перспективы.**

2017

**Регулирование миграционных процессов в СНГ, ЕАЭС,
Российской Федерации: опыт, тенденции и
перспективы.**

Уважаемые коллеги!

Данный сборник предназначен для сотрудников государственных и общественных организаций, работающих в сфере регулирования миграционных процессов. В брошюре освещаются вопросы регулирования правового положения иностранных граждан государств-участников СНГ и членов ЕАЭС в Российской Федерации, тенденции и перспективы в этой сфере.

Издание подготовлено с использованием материалов некоммерческой организации БФ «ПСП-фонд» (Санкт-Петербург).

Нормативно-правовая база, ссылки на которую приводятся в настоящем сборнике, актуальна на 15 марта 2017 года.

Автор-составитель: Якимов А.Н.

Содержание

Введение	3
Регулирование миграционных процессов в рамках СНГ	5
Регулирование миграционных процессов на пространстве ЕАЭС	9
Меры, предпринимаемые отправляющими странами	18
Регулирование миграционных процессов в Российской Федерации	20
Правовое положение мигрантов и членов их семей в РФ	24
Режим въезда в РФ и вопросы миграционного учета	30
Регулирование внешней трудовой миграции	36
Социальная и правовая поддержка иностранных граждан	45
Правовое положение соотечественников и приобретение гражданства РФ	48
Ответственность за нарушения миграционного законодательства	52

Введение

Мы живем в эпоху массовых миграций. Глобализация мировой экономики и нарастающая геополитическая нестабильность становятся причиной повсеместного роста влияния миграционных процессов на общества и государства. Общее накопленное число мигрантов в мире постоянно увеличивается: так, по данным ООН, на 2015 год в миграции находилось 244 миллиона человек, при этом число мигрантов всего за пять лет возросло на 10%, а за 15 лет, с 2000 года – на 41%.¹

Большую часть мигрантов в мире составляют так называемые экономические мигранты – лица, сменившие место жительства в поисках заработка. Экономическая миграция имеет выраженную направленность: странами-донорами иностранной рабочей силы, как правило, являются политически нестабильные государства глобального «Юга» с низким уровнем жизни и развития человеческого потенциала. В 2015 году внешние мигранты составили 11,2% населения глобального «Севера», при этом две трети всех мигрантов мира проживают в 20 развитых странах. В первой тройке главных стран назначения для мигрантов первое место занимают Соединенные Штаты Америки (47 млн. иммигрантов), второе и третье места оспаривают Германия и Российская Федерация, принимающие примерно по 12 млн. мигрантов.²

Причины активных миграционных процессов связаны с балансом интересов развитых и развивающихся стран. Развитые страны заинтересованы в притоке мигрантов, поскольку он позволяет смягчить последствия демографического спада и старения населения, нехватки рабочих рук в целых отраслях национальной экономики. Миграция в развитые страны способствует росту населения, тормозит процессы старения населения и снижения рождаемости. В развитых странах мигранты заполняют пустующие ниши в секторах как непрестижного, неквалифицированного, низкооплачиваемого труда, так и высококвалифицированного и высокотехнологичного труда (в качестве специалистов). Развивающиеся страны, в свою очередь, заинтересованы в миграции как в источнике финансирования своих экономик: так, в 2014 году денежные переводы трудящихся-мигрантов в страны гражданства составили 436 млрд. долларов. Денежные переводы мигрантов становятся незаменимым источником дохода десятков миллионов домохозяйств, способствуют решению экономических проблем бедных стран. Миграция также оказывается мостом, по которому идет перенос в Третий мир социальных,

¹MigrationReport 2015. Highlights. URL: http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf

²Там же

научных и технологических достижений.³ Кроме того, эмиграция в развитые страны позволяет снизить демографическое давление в странах исхода мигрантов, привести численность и возрастной состав населения в соответствие с экономическими возможностями страны.

Соблюдение баланса интересов стран исхода и назначения экономических мигрантов особенно актуально для стран бывшего Советского Союза, сохранивших и поддерживающих общее экономическое, социальное, культурное и гуманитарное пространство. Отправляющие и принимающие мигрантов государства постсоветского пространства не только вовлечены в интеграционные проекты в рамках Содружества Независимых Государств и Евразийского Экономического союза, являются союзниками в рамках Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) и Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ), но и постоянно обмениваются населением друг с другом. До 85% всех пребывающих в Российской Федерации иностранных граждан составляют граждане стран СНГ. В то же время, среди иммигрантов, прибывших в Россию на постоянное место жительства в 2015-2016 годах, 91% составляют граждане бывших государств СССР, в том числе не менее 89% - из стран СНГ.⁴

Однако масштабы трудовой миграции на постсоветском пространстве являются серьезным вызовом для правовой системы, и прежде всего – для государственных институтов, осуществляющих административно-правовое регулирование. По оценкам, содержащимся в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, ежегодно в РФ незаконно осуществляют трудовую деятельность от 3 до 5 млн. иностранных граждан и лиц без гражданства, а вовлеченность мигрантов в теневой сектор экономики ведет к ухудшению отношения местного населения к иностранным гражданам.⁵ Социально-экономическое и правовое положение иностранных работников в РФ по-прежнему остается уязвимым: сохраняются проблемы торговли людьми и траффика рабочей силы, дискриминации при осуществлении трудовых и социальных прав мигрантов, случаются проявления национализма, ксенофобии и экстремизма в отношении иностранных граждан.

В таких условиях меры по согласованию и совершенствованию миграционной политики отправляющих и принимающих стран имеют критически важное значение для поддержания социальной стабильности и обеспечения экономического развития на всем пространстве СНГ.

Главными принципами при разработке таких мер являются императивы соблюдения прав граждан государств, вовлеченных в миграционные процессы, предоставления им необходимых правовых и социально-экономических гарантий, преодоление незаконной миграции и совместное регулирование миграционных потоков. Преодоление проблем в сфере миграции невозможно без взаимодействия государственных органов, местного самоуправления и общественных организаций отправляющих и принимающих стран.

Настоящий обзор посвящен описанию конкретных правовых механизмов, призванных обеспечить гармонизацию регулирования миграционных процессов на пространстве СНГ с соблюдением интересов граждан как принимающих стран, так и граждан стран происхождения - экономических и вынужденных мигрантов. Мы надеемся, что он будет способствовать консолидации усилий государств и гражданских обществ постсоветского пространства в целях наиболее эффективной организации миграционных процессов, защиты прав трудящихся-мигрантов и членов их семей.

Регулирование миграционных процессов в рамках СНГ

Содружество независимых государств (СНГ) – организация сотрудничества постсоветских государств, начавшая работу в 1993 году. СНГ не имеет наднациональных полномочий: государства-участники сотрудничают в социальной, правовой и экономической сферах, а также имеют соглашения о безвизовом режиме. В СНГ входят Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Киргизия, Молдавия, Россия, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан и Украина.

В соответствии с Уставом СНГ высшим органом Содружества является **Совет глав государств**, который обсуждает и решает принципиальные вопросы, связанные с деятельностью государств – членов в сфере их общих интересов. **Совет глав правительств** координирует сотрудничество органов исполнительной власти государств – членов в экономической, социальной и иных сферах общих интересов. **Экономический совет СНГ** является основным исполнительным органом, который обеспечивает выполнение соглашений, принятых в рамках СНГ, решений Совета глав государств и Совета глав правительств о формировании и функционировании зоны свободной торговли и других вопросах социально-экономического сотрудничества, принимает решения о вопросах, отнесенных к его компетенции, а также по поручениям Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. **Экономический Суд СНГ** создан в целях обеспечения единообразного применения соглашений государств – участников СНГ и основанных на них экономических

³ Материалы доклада «Миграционный фон 21 века»: Вишневский А.Г., д.э.н., директор Института демографии НИУ ВШЭ - Санкт-Петербургский Международный Форум Труда, 15-17 марта 2017 года

⁴ Миграция в России: предварительные итоги 2016 года – Демоскоп Weekly №719-720

⁵ <http://demoscope.ru/weekly/2017/0719/barom01.php>

⁶ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года:

Концепция Президента РФ от 13 июня 2012 года/ Информационный портал «Право.ру» - Режим доступа: <http://docs.pravo.ru/document/view/26712514/> - П.10

обязательств и договоров путем разрешения споров, вытекающих из экономических отношений. Согласно определению Экономического Суда СНГ, понятие «мигрант» включает все категории лиц, осуществляющих пространственные перемещения вне зависимости от причин перемещений, их длительности и пространственных границ.⁶

Основным правовым документом, определяющим положение мигрантов на территории СНГ, явилось **Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов от 15 апреля 1994 года**, закрепляющее основополагающие права трудовых мигрантов и направления сотрудничества государств в данной сфере. В соответствии с Соглашением, трудящимся-мигрантом признается лицо, постоянно проживающее на территории государства выезда, которое на законном основании занимается оплачиваемой деятельностью в государстве трудоустройства.⁷ В развитие норм этого документа в рамках Содружества принят ряд соглашений, регламентирующих вопросы сотрудничества государств по всему спектру социально-трудовых отношений: охраны труда; взаимного признания прав на возмещение вреда; расследования несчастных случаев на производстве; нормирования труда; регулирования социально-трудовых отношений в транснациональных корпорациях.

Советом глав государств СНГ в октябре 2007 года принята **Декларация о согласованной миграционной политике государств – участников Содружества Независимых Государств**, основная цель которой – создание единого миграционного пространства, включающего свободное передвижение граждан и функционирование общего рынка труда.

Для координации взаимодействия и решения вопросов в области миграционной политики образован **Совет руководителей миграционных органов государств – участников СНГ**. Приоритетными направлениями сотрудничества руководителей миграционных органов в области миграции являются:

- формирование условий для проведения согласованной миграционной политики;
- регулирование трудовой миграции на основе достижения соответствия объемов, направлений и структуры миграционных потоков интересам мигрантов с учетом законодательства принимающего государства;
- формирование общего рынка труда, создание правовых, экономи-

ческих и организационных условий для перехода к свободному перемещению рабочей силы;

- обеспечение интеграции иммигрантов в общество и формирование у граждан государств – участников СНГ уважительного отношения к законодательству, языку и культуре страны пребывания;
- продолжение противодействия незаконной миграции;
- повышение степени защиты и надежности паспортно-визовых документов (включая использование биометрических данных);
- заключение соглашений о реадмиссии.

В целях эффективного регулирования трудовых миграционных потоков Советом глав правительств СНГ 14 ноября 2008 года подписана **«Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств – участников Содружества Независимых Государств»**.⁸ Положения Конвенции направлены на реализацию мигрантами из стран СНГ своих гражданских, экономических, социальных и культурных прав. В то же время, статья 7 Конвенции гласит, что «трудящиеся-мигранты и члены их семей в соответствии с международными договорами и законодательством принимающей Стороны пользуются правом... на социальное обеспечение (социальное страхование), кроме пенсионного».⁹ Такая формулировка означает фактическую невозможность учета трудового стажа в стране гражданства при назначении пенсии для граждан СНГ, работавших в другой стране СНГ в качестве иностранных работников.

Между тем, по состоянию на 1 сентября 2016 года в Российской Федерации находилось свыше 8,8 млн. граждан государств – участников СНГ, что составляет 85,3 % от общего количества находящихся. С целью «работа по найму» прибыло 32,0 % всех въехавших граждан государств – участников СНГ. С правом на работу на территории Российской Федерации находится более 3,9 млн иностранных граждан, в числе которых 3,7 млн, или 95,2 % – граждане государств – участников СНГ. Данная цель въезда характерна для граждан Узбекистана, Таджикистана, Кыргызстана и Армении, в миграционных потоках которых она составляет 78,3 %, 78,0 %, 68,5 % и 53,6 % соответственно.¹⁰ Вопрос о социальном и пенсионном обеспечении данной категории работников по выходу их на пенсию в странах гражданства в скором времени будет стоять очень остро.

Статья 13 Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств – участников СНГ утверждает равный доступ

⁶ Решение Экономического Суда СНГ от 11 сентября 1996 г. № С-1/14-96. Цит. по: Хабриева Т.Я. Миграционное право России. Теория и практика. - М.: Контракт, 2008 – С.68

⁷ Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов: Москва, 15.04.1994 г. / Информационный портал «Право.ру» - Режим доступа: <http://docs.pravo.ru/document/view/18494294> - ст.2

⁸ Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств – участников Содружества Независимых Государств от 14.11.2008 г. <http://www.cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=2554>

⁹ Там же

¹⁰ Миграционная ситуация в Российской Федерации за 9 месяцев 2016 года – Интернет-портал СНГ <http://www.e-cis.info/page.php?id=25703>

членов семей трудящихся-мигрантов к общему и дополнительному профессиональному образованию.¹¹

Важнейшим направлением деятельности СНГ является гармонизация законодательств государств-участников. В соответствии с Уставом СНГ **Межпарламентская Ассамблея государств – участников СНГ (МПА СНГ)** проводит межпарламентские консультации, обсуждает вопросы сотрудничества в рамках Содружества, разрабатывает совместные предложения в сфере деятельности национальных парламентов, в том числе модельные законопроекты. Разработка модельных законопроектов в сфере миграции осуществляется **Комиссией по социальной политике и правам человека МПА СНГ** в соответствии с перспективным планом модельного законодательства.¹²

Согласно Перспективному плану модельного законодательства на 2016-2020 годы, Комиссией по социальной политике и правам человека МПА СНГ будут подготовлены и рассмотрены:

- модельный Трудовой кодекс для государств – участников СНГ;
- модельный Миграционный кодекс для государств – участников СНГ;
- модельный закон «О беженцах»;
- Рекомендации по пенсионному обеспечению граждан государств – участников СНГ;
- Рекомендации «О доступе к информации о правовом статусе граждан».

Принятие модельного закона Межпарламентской Ассамблеей СНГ вовсе не означает его принятия на национальном уровне каждой из стран-участниц СНГ. Отсутствие наднациональных полномочий у органов СНГ означает, что их решения, рекомендации и разработки носят рекомендательный характер.

Тем не менее, в условиях роста значимости СНГ как международно-объединения, призванного решить задачи гармонизации законодательства государств-участников, можно принять во внимание следующие возможные перспективы:

- для наиболее эффективного применения опыта и потенциала наделение МПА СНГ полномочиями по непосредственному внесению модельных законопроектов и рекомендаций на рассмотрение в национальные парламенты государств-участников СНГ в рамках их текущей законодательской деятельности, с целью последующего применения их положений в национальном законодательстве государств-участников СНГ;

¹¹ Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств – участников Содружества Независимых Государств от 14.11.2008 г. <http://www.cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=2554>

¹² Перспективный план модельного законодательства в СНГ на 2016-2020 годы: http://iacis.ru/activities/long_term_plan/perspektivnyy_plan_modelnogo_zakonotvorchestva_v_sodruzhestve_nezavisimyykh_gosudarstv_na_2016_2020_g/

- для наиболее эффективного применения международного права СНГ в сфере миграционной политики приведение понятийно-терминологический аппарата национального законодательства РФ и других государств-участников СНГ в соответствие с положениями Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств – участников Содружества Независимых Государств;

- дополнение полномочий комиссий МПА СНГ полномочиями по мониторингу и экспертизе национального миграционного законодательства государств-участников СНГ на предмет соответствия их отдельных положений положениям международного права СНГ с предоставлением соответствующих заключений в Совет глав государств СНГ;

- разработка и принятие Соглашения «О пенсионном обеспечении граждан государств-участников СНГ»;

- разработка и принятие Соглашения «О доступе к информации о правовом статусе граждан государств-участников СНГ»;

- создание Общественного Совета при МПА СНГ для вовлечения гражданского общества государств – участников СНГ в обсуждение интеграционных процессов на пространстве СНГ.

Регулирование миграционных процессов на пространстве ЕАЭС

Евразийский экономический союз (ЕАЭС) – интеграционное объединение постсоветских государств, начавшее работу с 1 января 2015 года. Международная организация, в рамках которой обеспечивается режим свободного перемещения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы, а также координация управления экономикой и социальной политикой. В состав ЕАЭС входят Российская Федерация, Беларусь, Казахстан, Киргизия и Армения.

На сентябрь 2016 года правом осуществления трудовой деятельности на территории РФ обладали 1,2 млн граждан государств – участников Евразийского экономического союза,¹³ что составляет 30% от всех иностранных работников в РФ. Растет количество иностранных граждан из государств Евразийского экономического союза, пребывающих в Санкт-Петербурге с целью трудовой деятельности – в 2016 году их количество возросло на 15,3% и составило более 174 тыс. человек.

Миграция на пространстве ЕАЭС не является предметом исключительного ведения национальных властей. Трудовая миграция находится в ведении Евразийской Экономической Комис-

¹³ Миграционная ситуация в Российской Федерации за 9 месяцев 2016 года – Интернет-портал СНГ <http://www.e-cis.info/page.php?id=25703>

сии (ЕЭК). ЕЭК формируют Совет Комиссии и Коллегия Комиссии. ЕЭК принимает нормативно-правовые решения, обязательные для государств-членов, издает организационные распоряжения, а также рекомендации, не имеющие обязательного характера. Решения Комиссии входят в право Союза и подлежат непосредственному применению на территориях государств-членов. Коллегия Евразийской экономической комиссии состоит из 15 членов (по три члена Коллегии (министра) Комиссии от каждой страны-участницы), один из которых является председателем Коллегии Комиссии. Решения, распоряжения и рекомендации Совета Евразийской экономической комиссии принимаются консенсусом, что исключает возможность доминирования какого-либо государства.

Деятельность ЕЭК структурирована по функциональным направлениям, которые курируют члены Коллегии (министры). Вопросы передвижения трудовых ресурсов относятся к компетенции Департамента трудовой миграции и социальной защиты ЕЭК. Департамент осуществляет мониторинг и контроль за ходом реализации государствами-членами Договора в сфере трудовой миграции, Соглашения о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств от 19 ноября 2010 года, а также контроль за разработкой двусторонних договоров.

Департамент осуществляет организацию и проведение заседаний Консультативных комитетов и рабочих групп, предварительно подготавливает предложения для Консультативных комитетов, рабочих групп. По блоку «Трудовая миграция» созданы два Консультативных комитета — по миграционной политике при Коллегии ЕЭК; по вопросам социального обеспечения, соблюдения пенсионных прав, оказания медицинской помощи и профессиональной деятельности трудящихся государств — членов Союза.¹⁴

К компетенции Департамента трудовой миграции и социальной защиты относятся две рабочие группы — по вопросам миграции при Консультативном комитете по миграционной политике при Коллегии ЕЭК; по вопросам социального обеспечения, соблюдения пенсионных прав, оказания медицинской помощи и профессиональной деятельности трудящихся государств — членов Евразийского экономического союза.

Миграционные процессы в Евразийском экономическом союзе регулируются новой отраслью международного права – правом ЕАЭС. Основу права ЕАЭС в сфере миграции составляют:

- Раздел 26 «Трудовая миграция» **Договора о Евразийском экономическом союзе** (подписан в г.Астане 29.05.2014);

- Протокол об оказании медицинской помощи трудящимся государств-членов и членам семей (Приложение № 30 к Договору о Евразийском экономическом союзе);

- Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств;

- Акты Евразийской Экономической комиссии.

Общие принципы регулирования вопросов трудовой миграции на пространстве стран-участниц ЕАЭС определяет раздел 26 Договора о Евразийском экономическом союзе «Трудовая миграция». Раздел состоит из 3 статей – ст. 96, 97 и 98.

Статья 96 определяет порядок и формы сотрудничества государств-членов в сфере трудовой миграции, а также вводит понятия «трудовая деятельность», «трудящийся государства-члена» и «член семьи» трудящегося-мигранта. Кроме того, в статье провозглашается сотрудничество государств-членов по оказанию содействия организованному набору.

«Трудящимся государства-члена» является гражданин входящего в ЕАЭС государства, законно находящийся и на законном основании осуществляющий трудовую деятельность на территории государства, гражданином которого он не является и в котором не проживает. Согласно данному определению, трудящимся-мигрантом признается только официально трудоустроенный и документированный мигрант.

«Трудовой деятельностью» трудящегося-мигранта признается деятельность, осуществляемая на основании трудового договора или деятельность по выполнению работ либо оказанию услуг на основании гражданско-правового договора, осуществляемая в соответствии с законодательством страны трудоустройства.

Таким образом, статья 96 Договора о ЕАЭС отказывает недокументированным трудящимся-мигрантам в правосубъектности и слишком узко определяет понятие трудовой деятельности, признавая в качестве таковой только «законную» трудовую деятельность.

Безусловно положительную роль играет законодательное определение «члена семьи» трудящегося-мигранта: таковым признается лицо, состоящее в браке с трудящимся-мигрантом, его дети и другие лица, находящиеся на иждивении, которые признаются членами семьи в соответствии с законодательством государства трудоустройства. Соответственно, согласно российскому законодательству членами семей трудящегося-мигранта могут быть признаны супруг или супруга, дети и

¹⁴ С. Алиев «Трудовая миграция в рамках Евразийского экономического союза» // «Практика интеграции. ЕЭИ» от 23.11.2015 г.

родители совершеннолетнего мигранта. Совершеннолетние родственники – братья и сестры, дядья и тети, племянники, двоюродные и троюродные родственники, таким образом, не могут быть признаны членами семьи трудящегося-мигранта.

Статья 97 определяет порядок ведения трудовой деятельности трудящимся государства-члена ЕАЭС. Согласно данной статье

- провозглашается отмена ограничений по защите национального рынка труда в отношении трудящихся государств-членов ЕАЭС, и отменяет разрешительный порядок осуществления трудовой деятельности. Государства-члены отказываются от установления и применения ограничений в отношении рода занятий, трудовой деятельности и территории пребывания трудящихся государств-членов;

- трудовая деятельность граждан государства-члена ЕАЭС в РФ регулируется российским трудовым законодательством;

- признаются документы об образовании трудящихся государств-членов, выданные образовательными организациями данных государств, в том числе документы об ученых степенях и ученых званиях. Процедуру признания проходят только документы о педагогическом, юридическом, медицинском или фармацевтическом образовании претендентов на соответствующую должность;

- срок временного пребывания трудящегося-мигранта и членов его семьи в РФ определяется сроком его трудовой деятельности на основании договора;

- граждане государства-члена ЕАЭС, прибывшие в целях трудоустройства на территорию РФ, обязаны зарегистрироваться по месту пребывания в том случае, если они пребывают в РФ более 30 суток со дня въезда.

- трудящимся-мигрантам – гражданам государства-члена ЕАЭС и членам их семей, въезжающим в РФ по заграничному паспорту на срок менее 30 суток, не обязательно получать миграционную карту;

- гражданин государства-члена ЕАЭС в случае досрочного расторжения трудового договора после истечения 90 суток со дня его въезда в РФ вправе заключить новый договор в течение 15 дней без выезда из России;

Таким образом, статья 97 утверждает принцип свободного доступа к рынку труда в отношении трудящихся-мигрантов из стран – участников ЕАЭС, а также предоставляет гарантии членам семей трудящихся-мигрантов на пребывание в РФ на основании трудового договора. Теоретически положения статьи 97 делают возможным многолетнее пребывание трудящегося-мигранта из государства-члена ЕАЭС и членов его семьи в РФ на основании только трудового договора при продлении

миграционного учета.

Статья 98 устанавливает перечень прав и обязанностей трудящихся государств-членов ЕАЭС. Так, трудящийся-мигрант страны ЕАЭС имеет право:

- на занятие профессиональной деятельностью в соответствии со своей специальностью и квалификацией;

- на владение, пользование и распоряжение своим имуществом;

- на защиту своей собственности;

- на беспрепятственный перевод денежных средств;

- на социальное обеспечение и страхование на равных основаниях с гражданами страны трудоустройства;

- на зачет трудового стажа, проведенного в стране ЕАЭС, в общий трудовой стаж;

- на бесплатное оказание скорой медицинской помощи в экстренной и неотложной формах, вне зависимости от наличия или отсутствия страхового медицинского полиса (в соответствии с Приложением №30);

- право вступать в профессиональные союзы наравне с гражданами государства трудоустройства

- на получение от государственных органов и работодателей информации, касающейся порядка его пребывания, трудовой деятельности, его прав и обязанностей;

- на получение от бывшего и настоящего работодателя справки или ее заверенной копии с указанием профессии, квалификации, должности, периода работы и размера заработной платы;

Дети трудящегося государства-члена имеют право на посещение дошкольных учреждений и получение образования в соответствии с законодательством государства трудоустройства;

При этом трудящиеся государств-членов и члены их семей обязаны соблюдать законодательство государства трудоустройства, уважать культуру и традиции народов государства трудоустройства, нести ответственность за совершенные правонарушения.

Доходы трудящихся стран ЕАЭС подлежат налогообложению в соответствии с законодательством страны гражданства и пребывания.

Пенсионное обеспечение трудящихся государств-членов регулируется законодательством государства постоянного проживания и международными договорами.

Таким образом, статья 98 устанавливает широкий перечень прав трудящихся стран ЕАЭС и членов их семей, которые при их должной реализации способны значительно улучшить положение трудящихся-мигрантов из государств-членов ЕАЭС в РФ и гарантировать равный с

гражданами РФ доступ к социальным гарантиям и государственным услугам. Подобный подход к определению прав и обязанностей трудящихся-мигрантов заслуживает самой высокой оценки. Более того, важно отметить, что, помимо предоставляемых социально-экономических гарантий, статья 98 гарантирует соблюдение важных гражданских прав мигранта (таких, как защиту собственности, право на беспрепятственный перевод денежных средств, право на получение информации от государства и работодателя) и утверждает эффективные механизмы защиты его трудовых и социальных прав.

Положения статьи 98 Договора о ЕАЭС полностью соответствуют как букве, так и духу положений Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18.12.1990 г. (статьи 15, 25, 26, 27 п.1, 28, 30, 32, 33 п.1, 34), а значит, сформулированы в соответствии с самыми высокими международными стандартами защиты прав человека трудящихся-мигрантов.

Положения права ЕАЭС позволяют определить основные тенденции регулирования миграционных процессов на пространстве Евразийского союза:

- содействие организованному набору

Государства-члены ЕАЭС содействуют организованному набору согласно п.1 ст. 96 Договора о ЕАЭС, что является стимулом к развитию частных агентств занятости (ЧАЗ). Особенно ярко эти тенденции проявляются в отправляющих странах, учреждающих в структуре миграционных органов особые информационно-консультационные центры, содействующие поиску работодателей в принимающих странах. Так, подобные центры организованы Государственной службой миграции при Правительстве Кыргызской Республики: найм граждан Кыргызстана осуществляется в Российскую Федерацию, Турцию, Казахстан, Корею и Объединенные Арабские Эмираты.

В целях содействия организованному набору на пространстве ЕАЭС представляется необходимым:

- разработать и утвердить Договор об организованном наборе трудящихся ЕАЭС, в котором необходимо дать определение организованного набора, частного агентства занятости, установить единые правила организованного набора и критерии аккредитации ЧАЗов, утвердить принцип запрета заемного труда на пространстве ЕАЭС.

- унификация социального и трудового законодательства

Государства-члены ЕАЭС в рамках права Союза и системы международных соглашений постепенно унифицируют законодательство в

социальной сфере. Так, в настоящее время готовится к рассмотрению на Совете ЕЭК проект **Договора о пенсионном обеспечении трудящихся государств-членов Евразийского экономического союза**. Основной целью Договора о пенсионном обеспечении трудящихся государств-членов ЕАЭС является формирование пенсионных прав трудовых мигрантов на тех же условиях и в том же порядке, что и для граждан государства трудоустройства – вне зависимости от мест предыдущей работы и проживания. В Договоре устанавливается порядок решения вопросов о назначении и экспорту пенсий трудящихся, а также развития сотрудничества в сфере пенсионного обеспечения между странами-участницами. После вступления договора в силу граждане государств-членов получают право формировать, сохранять и реализовывать пенсионные права, приобретенные ими в рамках трудовой деятельности в странах Союза.

В перспективе, в интересах устойчивого развития государств ЕАЭС и дальнейшего укрепления интеграционных процессов возможно, помимо Договора о пенсионном обеспечении:

- разработать и утвердить Договор о равном доступе к социальной помощи и социальным услугам трудящихся государств-членов ЕАЭС:

В настоящее время в государствах ЕАЭС действуют различные системы оказания социальной помощи и доступа к социальным услугам, в том числе бесплатной юридической помощи. В ряде государств ЕАЭС доступ иностранных граждан – трудящихся государств-членов ЕАЭС и членов их семей, временно проживающих на территории государства-члена ЕАЭС, к социальной помощи затруднен либо не предусмотрен: так, в РФ правом на получение социальных услуг обладают только постоянно проживающие в России иностранные граждане. Таким образом, граждане государств ЕАЭС, трудящихся и пребывающих в РФ, лишены доступа к государственным социальным услугам. Законодательство в части оказания социальной помощи и предоставления социальных услуг гражданам ЕАЭС нуждается в унификации норм, принципов и правил оказания социальной помощи и стандартов защиты социальных прав граждан ЕАЭС на территории государств ЕАЭС.

- разработать и утвердить Договор о противодействии торговле людьми и незаконной миграции на пространстве ЕАЭС:

На территории ЕАЭС действует Соглашение о противодействии незаконной миграции из третьих стран на пространстве евразийского экономического пространства. В условиях интенсивных миграционных процессов на территории ЕАЭС необходимо уделить внимание механизмам эффективного взаимодействия в области профилактики незаконной миграции и пресечения каналов траффика и торговли людьми на про-

странстве ЕАЭС, а также определить принципы и механизмы обеспечения доступа к информации, касающейся правового положения граждан ЕАЭС на территории иных государств ЕАЭС. Договор о противодействии торговле людьми и незаконной миграции мог бы содержать положения о миграционной амнистии граждан ЕАЭС на пространстве ЕАЭС, оказания помощи жертвам торговли людьми, содействовать унификации правоприменительной практики в части миграционного законодательства и привлечения к ответственности за нарушения миграционного законодательства.

- разработать и утвердить Соглашение об общем медицинском страховании на пространстве ЕАЭС

Соглашение об общем медицинском страховании на пространстве ЕАЭС будет содействовать обеспечению прав граждан ЕАЭС на жизнь и охрану здоровья на пространстве ЕАЭС вне зависимости от наличия либо отсутствия полисов ДМС и позволят развить и унифицировать систему оказания медицинской помощи на пространстве ЕАЭС. Соглашение должно определить механизм распространения действия национальных полисов ОМС граждан государств ЕАЭС на все пространство ЕАЭС.

- разработать и утвердить Трудовой кодекс ЕАЭС

Трудовой кодекс ЕАЭС позволит развить положения о равном доступе на рынок труда и гарантиях защиты трудовых прав, содержащиеся в разделе 26 Договора о ЕАЭС.

- Разработать Соглашение о сотрудничестве в области образования государств-членов ЕАЭС

Соглашение о сотрудничестве в области высшего профессионального и среднего профессионального образования государств членов ЕАЭС позволит обеспечить эффективное взаимодействие систем образования ЕАЭС, поддержит академический обмен и мобильность, будет способствовать сертификации специальностей на территории ЕАЭС и будет содействовать формированию единого гуманитарного пространства ЕАЭС.

- создание международных консультативных площадок

Согласно п. 3 ст. 96 Договора о ЕАЭС государства – члены ЕАЭС осуществляют обмен информацией, нормативно-правовыми актами, опытом, а также организуют сотрудничество в рамках консультативных органов на пространстве ЕАЭС. В целях наиболее полной реализации данного положения представляется целесообразным:

- создание Совета по правам человека при ЕЭК, состоящего из

Уполномоченных по правам человека государств-членов ЕАЭС;

- создание Общественного экспертно-консультативного совета ЕАЭС (ОЭКС ЕАЭС) – в целях обеспечения общественной поддержки евразийской интеграции и совместного решения проблем, вызванных миграционными процессами, на пространстве ЕАЭС.

Предполагаемые функции ОЭКС ЕАЭС могут включать в себя:

- формирование механизмов общественной поддержки евразийской интеграции на пространстве ЕАЭС;

- мониторинг актуальных проблем, возникающих при практической реализации положений Договора о ЕАЭС в сфере миграционной политики на территории государств-членов ЕАЭС;

- исследование положения трудящихся государств – членов ЕАЭС и членов их семей;

- издание информационных материалов в помощь трудящимся мигрантам;

- содействие повышению информированности граждан государств-членов ЕАЭС о миграционных процессах, о деятельности ЕЭК в миграционной сфере;

- разработка экспертных предложений к развитию права ЕАЭС в части социальной защиты и трудовой миграции граждан ЕАЭС в целях содействия евразийской интеграции.

- опыт миграционной амнистии

В процессе вхождения в Евразийский Экономический союз Республики Кыргызстан был опробован революционный для российского миграционного законодательства механизм миграционной амнистии. Миграционная амнистия осуществлялась на базе неформализованных устных соглашений. Так, 19 июня 2015 года на встрече главы ФМС Константина Ромодановского с Президентом Кыргызстана Алмазбеком Атамбаевым было принято 3 решения:

1) Дифференцированное открытие въезда гражданам Кыргызстана:

- которым ранее по линии ФМС РФ был вынесен запрет на въезд в Россию в течение 3 лет;

- открытие въезда производится только тем гражданам Кыргызстана, которые были внесены в список невъездных более 1,5 лет назад;

2) Обнуление миграционной истории граждан Кыргызстана, нарушивших миграционное законодательство

- предоставление гражданам Кыргызстана, нарушившим миграционное законодательство РФ, права на свободный выезд из РФ и последующий беспрепятственный въезд в РФ в период с 10.07.2015 года. Поскольку

ку в группе риска, по оценкам Посольства Кыргызстана в РФ, находилось более 180 тыс. граждан, данная мера была продлена после 1 ноября 2015 года и стала бессрочной;

3) Продление сроков постановки граждан Кыргызстана на миграционный учет

- 19.06.2015 года состоялось подписание Соглашения о порядке пребывания граждан Кыргызстана в РФ и граждан РФ в Кыргызстане без постановки на миграционный учет в течение 30 дней;

Следует отметить, что механизм миграционной амнистии не был формализован – в ряде существенных положений речь идет об устных соглашениях, которые, тем не менее, выполнялись.

Меры, предпринимаемые отправляющими странами

Несмотря на позитивные изменения в сфере регулирования миграционных процессов на пространстве ЕАЭС, эксперты отмечают возможные проблемы реализации прав граждан государств ЕАЭС, трудящихся на территории РФ:

- недостаточное информирование и низкая правовая культура трудящихся-мигрантов

Нехватка актуальной информации о миграционном и трудовом законодательстве и устоявшиеся коррупционные связи остаются факторами делегализации трудящихся – мигрантов в условиях Евразийского экономического союза.

- недобросовестное посредничество в сфере миграционного учета

В условиях свободного рынка труда основным механизмом, регулирующим трудовую миграцию, останется миграционный учет. Обращение к посредникам и оформление фиктивной регистрации может привести к увеличению числа запретов на въезд и административных выдворений граждан ЕАЭС из РФ.

- нелегальное трудоустройство

Стремление недобросовестных работодателей снизить издержки на предоставление мигрантам социальных гарантий может вызывать отказы в официальном трудоустройстве граждан ЕАЭС. Уязвимыми также оказываются мигранты, работающие у физических лиц по гражданско-правовым договорам.

- отсутствие доступа к социальным услугам и инфраструктуре

Одной из наиболее острых проблем для граждан ЕАЭС, трудящихся в РФ, является ограничение доступа к социальным услугам и инфраструктуре. Нерешенность социальных проблем и перегруженность инфраструктуры мегаполисов РФ в условиях массовой миграции могут способствовать дезадаптации трудящихся-мигрантов и вести к росту межэтнической конкуренции и напряженности.

Перспективными направлениями деятельности в странах отправления трудящихся-мигрантов являются:

- инициирование разработки закона о государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций, в том числе оказывающих поддержку трудящимся-мигрантам в РФ и членам их семей;

- разработка программы повышения потенциала отправляющих сообществ и сообществ мигрантов в принимающих странах в области правового просвещения трудящихся-мигрантов;

- активизация сотрудничества с государственными органами и неправительственными организациями принимающих стран по вопросам правовой поддержки граждан, находящихся в трудовой миграции за рубежом, а также разработки информационных и методических материалов и обучения специалистов из стран происхождения мигрантов с целью повышения качества предвыездной подготовки;

- проведение регулярного мониторинга положения граждан государств ЕАЭС, трудящихся в РФ;

- содействие скорейшему утверждению Договора о пенсионном обеспечении трудящихся государств-членов ЕАЭС в интересах пенсионного обеспечения трудящихся-мигрантов;

- организация мониторинга деятельности ЧАЗ и центров организованного набора в отправляющих и принимающих странах;

- проведение мониторинга имплементации гарантий, предусмотренных правом ЕАЭС в сфере трудоустройства, защиты трудовых прав, доступа к здравоохранению и образованию в отношении трудящихся государств-членов ЕАЭС и членов их семей в принимающих странах;

- проведение мониторинга законодательства, подзаконных актов и правоприменительной практики стран – членов ЕАЭС в части соответствия гарантиям, утвержденным правом ЕАЭС в отношении иностранных граждан стран-членов ЕАЭС;

- разработка мер по оказанию поддержки мигрантам, оказавшимся в недокументированном положении, в том числе жертвам торговли людьми, на территории СНГ;

- содействие развитию волонтерских и общественных инициатив,

направленных на поддержку трудящихся стран – членов ЕАЭС и СНГ и членов их семей, особенно находящихся в социально уязвимом положении;

- содействие законодательному оформлению режима миграционной амнистии в отношении трудящихся-мигрантов стран – членов ЕАЭС и СНГ.

Регулирование миграционных процессов в Российской Федерации

Российская Федерация на протяжении последних 10 лет занимает устойчивые позиции в пятерке ведущих мировых государств, принимающих иностранную рабочую силу. Несмотря на экономический кризис последних двух лет Россия по-прежнему остается достаточно привлекательной для трудовых мигрантов страной. Миграция в Российскую Федерацию представляет собой сложное, многогранное и неоднозначное явление социальной жизни страны и оказывает на нее как положительное, так и отрицательное воздействие. Большое количество трудящихся-мигрантов, прибывающих в Российскую Федерацию, вовлечено в экономическую жизнь и способствует как экономическому развитию страны, так и нейтрализации негативных социально-демографических факторов (таких, как естественная убыль населения): так, именно миграционный прирост населения замедляет процессы уменьшения численности РФ.

Законодатель и органы исполнительной власти при разработке нормативно-правовых актов, регулирующих правовое положение и статус трудящихся-мигрантов, вынуждены в одно и то же время руководствоваться как обеспечением экономического и демографического развития Российской Федерации, так и интересами национальной безопасности.

Таким образом, важной характеристикой российского миграционного права является его многозадачность. Миграционное законодательство в сфере регулирования правового положения иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность в Российской Федерации является динамично развивающейся отраслью права, призванной учитывать интересы различных социальных акторов: государства, принимающего сообщества – граждан РФ, работодателей, местных работников, субъектов РФ и федерального центра, иностранных держав, а также самих иностранных граждан.

Соблюдение баланса интересов между различными субъектами права обуславливает необходимость постоянного совершенствования миграционной политики. С 2002 года в этой сфере государственного строительства РФ произошло последовательно: учреждение самостоятельной Федеральной миграционной службы; введение квот на привле-

чение иностранной рабочей силы; введение патентов на работу для иностранных граждан; ужесточение административной ответственности иностранных граждан; принятие Концепции государственной миграционной политики; реформа квотирования; реформа патентной системы; и, наконец, упразднение Федеральной миграционной службы.

Концепция содержит определение трудовой миграции как «временной миграции с целью трудоустройства и выполнения работ (оказания услуг)».¹⁵ Концепцией утверждены три основных целевых блока государственной миграционной политики Российской Федерации:

- обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения РФ;
- стабилизация и увеличение численности постоянного населения РФ;
- содействие обеспечению потребности экономики РФ в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей.¹⁶

Концепция предполагает создание условий для широкого привлечения в Россию трудовых мигрантов, отмечает необходимость совершенствования механизма квотирования и иных инструментов регулирования привлечения иностранной рабочей силы, а также использования различных механизмов отбора, условий въезда, пребывания и осуществления трудовой деятельности. При этом основными принципами организации миграционной политики России, среди прочих, провозглашены недопустимость любых форм дискриминации, взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, развитие институтов социального партнерства и гражданского общества, защита национального рынка труда и учет особенностей регионального развития.¹⁷

Реализация концепции разделена на три последовательных временных этапа, причем на первом этапе Концепция предусматривает дальнейшее совершенствование правовой базы противодействия незаконной миграции и усиление мер ответственности за нарушение миграционного законодательства. На это направлен и Указ Президента РФ от 07 мая 2012 г. № 602 «Об обеспечении межнационального соглашения»,¹⁸ в котором предусматривалась подготовка проектов нормативных

¹⁵ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года: Концепция Президента РФ от 13 июня 2012 года/ Информационный портал «Право.ру» - Режим доступа: <http://docs.pravo.ru/document/view/26712514/> - п.5

¹⁶ Там же, п.21

¹⁷ Там же, п.22

¹⁸ Об обеспечении межнационального соглашения: указ Президента РФ от 07 мая 2012 г. № 602: [Электронный ресурс]//URL: Правовой портал «КонсультантПлюс» - Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129337/

правовых актов, направленных на усиление административной и уголовной ответственности за нарушение требований миграционного законодательства.

Помимо Концепции государственной миграционной политики до 2025 года, вопросы регулирования трудовой миграции рассматриваются и в другом основополагающем административно-правовом документе – Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утверждена Указом Президента РФ от 19.12.2012 г. №1666),¹⁹ провозглашающей необходимость содействия социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов.

Реформирование миграционной политики Российской Федерации сопровождается значительной и решительной реструктуризацией системы органов исполнительной власти. Так, в соответствии с положениями Указа Президента РФ от 05 апреля 2016 года № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции»,²⁰ с 01 июня 2016 года была упразднена Федеральная миграционная служба России. Функции ФМС возложены на Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел РФ. Передача полномочий ФМС России в систему МВД РФ сопровождалась значительным сокращением личного состава (не менее чем на 30%) и в течение всего второго полугодия 2016 года проходила в режиме переходного периода.

Миграционная политика Российской Федерации в части трудовой миграции на сегодняшний день находится в стадии становления, однако характеризуется сложившейся и развитой системой и структурой миграционного права. В основе системы миграционного права РФ лежит Конституция Российской Федерации: статьи 19, 37, 63 однозначно определяют основы правового положения иностранных граждан, осуществляющих в РФ трудовую деятельность. Составной частью системы миграционного права РФ являются международные соглашения РФ – в особенности с государствами СНГ, а также право Евразийского экономического союза. Основные направления, принципы, цели и задачи реализации миграционной политики РФ изложены в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года, а также в Стратегии государственной национальной политики Российской

¹⁹ О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента РФ от 19.12.2012 г. №1666: [Электронный ресурс]// URL: Официальный сетевой ресурс Президента России – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/36512>

²⁰ О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции: указ Президента РФ от 05.04.2016 N 156 (ред. от 21.12.2016): [Электронный ресурс]//URL: Правовая система «КонсультантПлюс» - Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_196285/

Федерации на период до 2025 года. Правовое положение иностранных граждан, осуществляющих в РФ трудовую деятельность, определяется корпусом основных федеральных законов: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Федеральный закон от 15.08.1996 N 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», Федеральный закон от 18.07.2006 N 109-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации». Отдельные направления и порядок реализации государственной миграционной политики в части осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами определяются постановлениями Правительства РФ и указами Президента РФ, а также изложены в государственных программах – например, в Государственной программе по содействию добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников. Правовое положение иностранных граждан как участников трудовых отношений определяется в соответствии с положениями Трудового кодекса РФ. Ответственность иностранных граждан за нарушения миграционного законодательства предусмотрена положениями Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Органом исполнительной власти, уполномоченным реализовывать миграционную политику РФ, является Министерство внутренних дел Российской Федерации, имеющее специальное структурное подразделение – Главное Управление по вопросам миграции. Помимо ГУВМ МВД РФ, регулирование трудовой миграции отчасти осуществляется Министерством труда и социальной защиты, а также исполнительной властью субъектов РФ, в ряде которых разработаны и приняты соответствующие государственные программы и определены органы исполнительной власти, ответственные за реализацию миграционной политики.

Как и любой системе права, переживающей период становления, миграционному праву РФ свойственна нестабильность. В процессе совершенствования миграционного законодательства РФ в соответствии с положениями Концепции государственной миграционной политики до 2025 года возможно выделить следующие необходимые этапы:

- Кодификация миграционного права РФ: источники миграционного права слишком разнородны и сформировались исторически, хаотично, в процессе постоянного реформирования. Положения миграционного права, регулирующие правовой статус иностранных граждан, порядок осуществления ими трудовой деятельности, порядок натурализации, ответственность за нарушение миграционного законодательства нуждаются в сведении и систематизации в рамках единого Миграционного Кодекса РФ.

-Приведение понятийного аппарата в соответствие с понятиями, принятыми в международном миграционном праве СНГ и ЕАЭС: использование терминов «трудоустроенный-мигрант», «члены семьи трудоустроенного-мигранта» вместо описательных определений в российском миграционном праве будет способствовать унификации правотворческого процесса и правоприменительной практики. Это повлечет соответствующие изменения в абзаце 13 части 1 статьи 2 Федерального закона от 25.07.2002 №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», где будет заменено или дополнено им понятие «иностранный работник».

Правовое положение мигрантов и членов их семей в РФ

В российском миграционном праве сложилась система специализированных правовых статусов иностранных граждан и лиц без гражданства, построенная на основании режима въезда, сроков пребывания в РФ, целей миграции в РФ, добровольного либо вынужденного характера миграции, положений международных договоров РФ и государственных программ РФ.

Законодательством РФ предусмотрены следующие правовые статусы различных категорий мигрантов.

1) Вынужденные мигранты – физические лица, вынужденно мигрировавшие в Российскую Федерацию вследствие обстоятельств непреодолимого характера.

А) Беженцы – временно проживающие в РФ иностранные граждане или лица без гражданства, которые в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находятся вне страны своей гражданской принадлежности и не могут пользоваться защитой этой страны или не желают пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не могут или не желают вернуться в нее вследствие таких опасений.²¹ Беженцы имеют право на получение материальной и социальной помощи в Российской Федерации, а также право на трудоустройство. Беженцы также имеют право обратиться с заявлением о предоставлении права постоянного проживания в РФ. Беженцы обязаны подтверждать свой правовой статус и проходить перерегистрацию не

реже, чем раз в 1,5 года. Закон, устанавливающий правовой статус беженца - Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4528-1 «О беженцах».

Б) Лица, получившие временное убежище – временно пребывающие в РФ иностранные граждане, имеющие основания для признания беженцами либо не имеющие таковых, но не подлежащие выдворению за пределы РФ из гуманных побуждений. Имеют право временно пребывать в РФ на срок до 1 года с последующим продлением статуса. Имеют право на медицинскую и социальную помощь в РФ, право на трудоустройство. Закон, устанавливающий правовой статус - Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4528-1 «О беженцах».

2) Иностранные работники – физические лица старше 18 лет, мигрировавшие в РФ с целью осуществления законной трудовой деятельности.

А) Иностранные работники из стран с безвизовым режимом въезда – временно пребывающие с целью трудоустройства в РФ иностранные граждане, в особенности граждане стран СНГ, осуществляющие трудовую деятельность на основании патента в соответствии со ст. 13.3 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан».

Б) Иностранные работники из стран с визовым режимом въезда – временно пребывающие с целью трудоустройства в РФ на основании рабочей визы иностранные граждане, осуществляющие трудовую деятельность в РФ на основании разрешений на работу в рамках установленной квоты в соответствии со ст.13 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан».

В) Высококвалифицированные специалисты – временно пребывающие либо постоянно проживающие с целью трудоустройства в РФ иностранные граждане, имеющие опыт работы, навыки или достижения в конкретной области деятельности. Высококвалифицированные специалисты осуществляют трудовую деятельность в РФ на основании разрешений на работу, условия их трудовой деятельности предполагают получение ими вознаграждения в размере не менее установленного законом. **Члены семей высококвалифицированных специалистов** имеют право на временное пребывание либо постоянное проживание в РФ на основании и на срок действия разрешения на работу либо вида на жительство высококвалифицированных специалистов. Закон, устанавливающий правовой статус - Федеральный закон "О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 19.05.2010 N 86-ФЗ, ст. 13.2 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

²¹ О беженцах: Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4528-1 / Портал правовой информации «Право.Ру» - Режим доступа: <http://docs.pravo.ru/zakon-o-bejencah/> - п.1 ст.1

Г) Трудящиеся государств-членов ЕАЭС – временно пребывающие с целью трудоустройства иностранные граждане входящих в ЕАЭС государств, законно находящиеся и на законном основании осуществляющие трудовую деятельность на территории РФ. Имеют право на трудоустройство в РФ на равных с гражданами РФ основаниях, вне учета ограничений доступа на национальный рынок труда. Обладают равным с гражданами РФ доступом к социальным гарантиям. **Члены семей граждан ЕАЭС** имеют право на временное пребывание в РФ на основании и на срок действия трудового либо гражданско-правового договора трудящегося. Документ, устанавливающий правовой статус – ст. 96,97,98 раздела 26 Договора о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астана 29 мая 2014 года).

3) Переселенцы – иностранные граждане или лица без гражданства, намеревающиеся иммигрировать в Российскую Федерацию с целью натурализации.

А) Соотечественники - лица и их потомки, проживающие за пределами территории Российской Федерации и относящиеся, как правило, к народам, исторически проживающим на территории Российской Федерации, а также сделавшие свободный выбор в пользу духовной, культурной и правовой связи с Российской Федерацией лица, чьи родственники по прямой восходящей линии ранее проживали на территории Российской Федерации. Вместе с членами семей имеют право участвовать в Государственной программе содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, в рамках которой получают право на осуществление трудовой деятельности в РФ и на получение в упрощенном порядке разрешения на временное проживание в РФ. Закон, устанавливающий правовой статус - Федеральный закон от 24 мая 1999 года № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом».²²

Б) Носители русского языка – иностранные граждане и лица без гражданства, в установленном порядке признанные владеющими русским языком и повседневно использующими его в семейно-бытовой и культурной сферах, постоянно проживающие или ранее постоянно проживавшие, либо имеющие родственников по прямой восходящей линии, постоянно проживавших на территории Российской Федерации либо на территории, относившейся к Российской империи или СССР, в пределах Государственной границы Российской Федерации. Имеют право на оформление вида на жительство в РФ в упрощенном порядке с

²² О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом: федер. закон от 24.05.1999 №99-ФЗ: [Электронный ресурс]//URL: Правовая система «КонсультантПлюс» - Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23178/

последующей натурализацией в РФ. Закон, устанавливающий правовой статус - Федеральный закон от 31.05.2002 N 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», ст. 33.1.

4) Иностранцы военнослужащие – лица, поступившие на военную службу по контракту в ВС РФ либо принятые на работу в Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска и воинские формирования в качестве лица гражданского персонала. Имеют право временно проживать в РФ на срок действия контракта. Закон, устанавливающий правовой статус – Федеральный закон от 25.07.2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

5) Иностранцы учащиеся – временно пребывающие в РФ иностранные граждане, прибывшие в Российскую Федерацию в целях обучения и поступившие в образовательную организацию среднего специального либо высшего профессионального образования для получения образования по очной или очно-заочной форме по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию. Имеют право оформить разрешение на временное проживание в РФ в упрощенном порядке. Имеют право на осуществление трудовой деятельности на основаниях, определенных ст. 13, 13.4 Федерального закона от 25.07.2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

В российском законодательстве не отражен статус **трудящихся-мигрантов и членов их семей**, предусмотренный Конвенцией о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств – участников Содружества Независимых Государств, что препятствует реализации международных правовых гарантий в отношении членов семей трудовых мигрантов из стран СНГ, пребывающих в РФ. Приведение российского законодательства в сфере миграции в соответствие с международными обязательствами РФ является необходимой мерой.

Иностранцы граждане прибывают в Российскую Федерацию **на основании визы** либо **в безвизовом порядке**. Законно пребывать в Российской Федерации иностранный гражданин может в рамках одного из следующих административно-правовых режимов:

- 1) режим временного пребывания;
- 2) режим временного проживания;
- 3) режим постоянного проживания,²³

1) Режим **временного пребывания** в Российской Федерации обусловлен целью пребывания, сроком и условиями оформления визы либо миграционной карты, отличается относительной кратковременнос-

²³ Моисеев Е.Г. Миграционное право: учеб. пособие. – М.: Дело и Сервис, 2013. – С.58

тью. Срок временного пребывания иностранца в РФ может быть продлен и определяется:

- **сроком действия визы** – при визовом режиме въезда в РФ в соответствии с ч.1 ст. 5 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан»;

- **продолжительностью в 90 суток суммарно в течение каждого периода в 180 суток** – при безвизовом порядке въезда иностранного гражданина в соответствии с абз.2 ч.1 ст.5 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан». Согласно ст.5.1 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан», Правительство Российской Федерации вправе как увеличить срок пребывания таких иностранных граждан в РФ до 180 суток, так и сократить его в отношении отдельных категорий иностранных граждан на территории одного, нескольких либо всех субъектов Российской Федерации;

В Российской Федерации отсутствуют правовые гарантии продления срока пребывания членов семей трудящихся-мигрантов государств-участников СНГ на срок их обучения в учреждениях дошкольного либо среднего общего образования в РФ свыше 90 суток в течение каждого периода в 180 суток. Возможности продления срока пребывания детей трудовых мигрантов из СНГ на основании и на срок пребывания их родителей в РФ также не предусмотрены действующим федеральным законодательством. В целях реализации прав членов семей трудящихся-мигрантов государств-участников СНГ соответствующие изменения необходимо внести в Федеральный закон №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан».

- **сроком действия патента** – при безвизовом порядке въезда в Российскую Федерацию иностранного работника, получившего право осуществлять трудовую деятельность в РФ;

- **сроком действия разрешения на работу** – в случае, если иностранный гражданин является трудящимся в РФ высококвалифицированным специалистом либо иностранным гражданином, въехавшим в РФ в визовом порядке с целью трудоустройства (на основании п.1,5 ст.5 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан»);

- **сроком действия трудового либо гражданско-правового договора** – в случае, если иностранный гражданин является трудящимся государства-члена Евразийского экономического союза либо членом его семьи, в соответствии со ст. 97 Договора о Евразийском экономическом союзе;

- **сроком обучения** – в случае, если иностранный гражданин обучается в образовательной организации по очной или очно-заочной

форме по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию в соответствии с пунктом 7 ст.5 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан»;

- **сроком действия свидетельства о предоставлении временного убежища** на территории Российской Федерации – в отношении лиц, получивших временное убежище в РФ в соответствии со ст.12 Закона Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4528-1 «О беженцах»;

В то же время, статус лица, имеющего временное убежище в РФ, предполагает постоянное нахождение его в РФ в течение как минимум 1 года с правом на трудоустройство и получение социальной и медицинской помощи, что фактически соответствует режиму временного проживания в РФ на основании разрешения на временное проживание. Представляется необходимым устранить это противоречие в части правового положения лиц, имеющих временное убежище, указав в ст.12 Закона РФ «О беженцах» о соответствии данного правового статуса режиму временного проживания в РФ.

2) Режим временного проживания в Российской Федерации представляет собой первую стадию натурализации иностранного гражданина в Российской Федерации и обусловлен оформлением иностранным гражданином соответствующего документа – **разрешения на временное проживание**. Согласно положениям ст.6 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан», разрешение на временное проживание выдается иностранным гражданам сроком на 3 года.

Временно проживающий в РФ иностранный гражданин обязан ежегодно направлять в территориальный орган ГУВМ МВД РФ уведомление о подтверждении своего проживания в РФ с приложением документа, подтверждающего размер и источник дохода иностранного гражданина.

Временно проживающий в РФ иностранный гражданин имеет право осуществлять трудовую деятельность на территории того субъекта РФ, в котором он проживает.

3) Режим постоянного проживания в Российской Федерации представляет собой вторую стадию натурализации иностранного гражданина в РФ и обусловлен оформлением соответствующего документа – вида на жительство в Российской Федерации. Вид на жительство выдается иностранному гражданину в общем порядке (на основании п.1-3 ст.8 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан») либо в упрощенном порядке (на основании пп.3.1-3.4 ст. 8 указанного федерального закона).

В упрощенном порядке вид на жительство оформляется:

- **высококвалифицированным специалистам и членам их семей**, признанным таковыми в соответствии со ст.13.2 ФЗ «О правовом

положении иностранных граждан»;

- иностранным гражданам, **признанным носителями русского языка** в соответствии со статьей 33.1 Федерального закона от 31 мая 2002 года N 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации" – сроком на 3 года;

- иностранным гражданам, **признанным беженцами или получившим временное убежище** на территории Российской Федерации и ставшим участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, а также членам их семей – на срок действия свидетельства участника данной Государственной программы.

Вид на жительство в РФ дает иностранному гражданину право осуществлять в РФ трудовую деятельность. Постоянно проживающий в РФ иностранный гражданин обязан ежегодно уведомлять территориальный орган ГУВМ МВД РФ о подтверждении своего проживания в РФ, предоставляя документы, подтверждающие место работы, продолжительность работы, размер и источники дохода иностранного гражданина в РФ.

Иностранный гражданин, имеющий вид на жительство в РФ, может завершить процесс натурализации в РФ, подав заявление на вступление в российское гражданство в общем или упрощенном порядке.

Особенностями правового статуса иностранных граждан в РФ на сегодняшний день также являются:

- необходимость соблюдать ограничения, связанные со сроком пребывания либо проживания в РФ;

- необходимость соблюдать ограничения, связанные с территорией пребывания либо проживания в РФ: так, в соответствии с ч.2 ст. 11 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан» временно проживающий в РФ иностранный гражданин не вправе по собственному желанию изменять место своего проживания в пределах или вне пределов субъекта РФ, на территории которого ему разрешено временное проживание.

- необходимость соблюдать ограничения, связанные с целью пребывания в РФ и режимом трудоустройства;

- необходимостью самостоятельно следить за законностью своего пребывания в РФ в установленном порядке.

Режим въезда в РФ и вопросы миграционного учета

Структурно миграция иностранного гражданина на территорию Российской Федерации включает в себя:

- процедуру въезда в РФ;

- пребывание в РФ с определенной целью и в течение установленного законом срока;

- процедуру выезда из РФ.

Административно-правовое регулирование пересечения границы Российской Федерации иностранными гражданами определяется Конституцией Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, федеральными законами, а также принятыми на их основании указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ. Общие и специальные права и обязанности иностранных граждан при пересечении границы РФ установлены Федеральным законом от 15.08.1996 №114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»;²⁴ Федеральным законом от 25.07.2002 года №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», а также содержатся в международных договорах и двусторонних соглашениях Российской Федерации. Особые условия и порядок въезда и выезда граждан ряда государств установлены, в частности, в Договоре о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астана 24.05.2014 г.),²⁵ а также в Соглашении между РФ и Республикой Беларусь от 24.01.2006 «Об обеспечении равных прав граждан Российской Федерации и Республики Беларусь на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств - участников Союзного государства»;²⁶ и имеют приоритет перед положениями федерального закона. Кроме того, порядок пересечения государственной границы РФ регулируется Законом РФ от 1 апреля 1993 г. N 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации».²⁷

Режимы въезда иностранных граждан в РФ могут быть различными и зависят от правового статуса иностранных граждан и положений международных договоров, заключенных РФ с иностранными государствами. Прежде всего, это:

- визовый режим въезда;

- безвизовый режим въезда.

Большинство иностранных граждан, пребывающих в РФ, въезжает в

²⁴ Федеральный закон от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» / Правовой портал «Право.Ру» - Режим доступа: <http://docs.pravo.ru/zakon-o-poryadke-vyezda/>
²⁵ Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астана 29.05.2014 г.) / Информационный портал «КонсультантПлюс» - Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/c2198f2f599de08c8f9c6c1a531a2aae839e3a3/. – р. 26.
²⁶ Соглашение между РФ и Республикой Беларусь от 24.01.2006 (ред. от 03.03.2015) "Об обеспечении равных прав граждан Российской Федерации и Республики Беларусь на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств - участников Союзного государства" / Информационный портал «КонсультантПлюс» - Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_79643/
²⁷ Закон РФ от 01.04.1993 N 4730-1 (ред. от 03.07.2016) О Государственной границе Российской Федерации (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.07.2016) [Электронный ресурс]//URL: Правовая система «КонсультантПлюс» - Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_3140/

страну в безвизовом порядке, поэтому рассмотрим безвизовый режим въезда более подробно.

Безвизовый режим въезда в РФ установлен для следующих категорий иностранных граждан:

- Граждане стран Евразийского экономического союза, СНГ, Абхазии, Южной Осетии, Израиля, а также большинства государств Латинской Америки, а также лица, имеющие паспорта неграждан Латвии и Эстонии и их несовершеннолетние дети - имеют право безвизового въезда в РФ на срок до 90 дней суммарно в течение каждого периода в 180 дней (в соответствии с абз.2 ч.1 ст.5 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан»);

- Граждане Южной Кореи имеют право безвизового въезда в РФ на срок до 60 дней;

- Граждане Сербии, Черногории, Македонии, Боснии и Герцеговины, Кубы, Монголии, Таиланда имеют право безвизового въезда в РФ на срок до 30 дней;

- Иностранные граждане – пассажиры круизных судов могут находиться в РФ в течение 72 часов без виз в случае проживания на борту круизного судна;²⁸

Для въезда на территорию РФ в порядке, не требующем получения визы, иностранным гражданам необходимо иметь действительный заграничный паспорт. Граждане Армении, Белоруссии, Казахстана, Киргизии, Украины имеют право въезда в РФ по предъявлению национального (внутреннего) паспорта на основании международных договоров РФ.

При въезде в РФ в порядке, не требующем получения визы, иностранным гражданам необходимо заполнить миграционную карту, подчеркнув в ней цель визита в РФ: **служебный** визит, **коммерческий** визит, **туризм**, **транзит**, **частный** визит, **учеба**, **работа**. Для указанных категорий иностранных граждан миграционная карта является документом, подтверждающим право на временное пребывание в Российской Федерации (ч.1 ст.2 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан»).

В соответствии с международными соглашениями РФ отдельные категории иностранных граждан, имеющие право въезда в РФ в безвизовом порядке, могут не заполнять миграционную карту при въезде в РФ. В частности, такой порядок установлен для граждан Республики Беларусь²⁹

²⁸Постановление Правительства РФ от 28 августа 2003 г. N 532 "Об утверждении Положения о пребывании на территории Российской Федерации иностранных граждан - пассажиров круизных судов" / Система ГАРАНТ – Режим доступа: <http://base.garant.ru/186269/#ixzz4WaCdz62A>

²⁹Соглашение между РФ и Республикой Беларусь от 24.01.2006 (ред. от 03.03.2015) «Об обеспечении равных прав граждан Российской Федерации и Республики Беларусь на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств - участников Союзного государства» / Информационный портал «КонсультантПлюс» - Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_79643/ - ч.1 ст.2

и граждан государств Евразийского экономического союза, въезжающих в РФ с частной целью на срок не более 30 дней.³⁰

Порядок пребывания иностранных граждан регулируется Конституцией РФ, международными договорами, Федеральным законом от 25.07.2002 года №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Федеральным законом от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»,²⁸ указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ. В целях обеспечения и исполнения установленных российским законодательством гарантий соблюдения прав на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации и других прав и свобод личности, а также национальных интересов в сфере миграции введен особый механизм государственного административно-правового регулирования – **миграционный учет** иностранных граждан.

Согласно ст. 2 и ст. 4 Федерального закона №109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства», миграционный учет - государственная деятельность по фиксации и обобщению сведений об иностранных гражданах и о лицах без гражданства и о перемещениях иностранных граждан и лиц без гражданства. Миграционный учет иностранных граждан в РФ носит уведомительный характер и включает в себя регистрацию по месту жительства и учет по месту пребывания, фиксацию иных сведений, установленных законом, обработку, анализ, хранение, защиту и использование информации о количественных и качественных социально-экономических и иных характеристиках миграционных процессов, ведение государственной информационной системы миграционного учета.

На миграционном учете должны состоять все иностранные граждане, находящиеся в РФ. В зависимости от режима пребывания иностранных граждан миграционный учет осуществляется:

- **по месту пребывания** иностранных граждан: в жилом помещении, не являющемся местом жительства, а также в иных помещениях, учреждениях или организациях, в которых иностранный гражданин или лицо без гражданства находится (временно пребывает) и по адресу которых подлежит постановке на учет;

³⁰ Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астана 29.05.2014 г.) / Информационный портал «КонсультантПлюс» - Режим доступа:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/c2198f2f599de08c8f9c6c1a531a2aae839e3a3/ - ст.97

³¹ Федеральный закон от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» / Правовой портал «Право.Ру» - Режим доступа: <http://docs.pravo.ru/document/view/1197/>

- по месту жительства иностранных граждан (регистрация по месту жительства): фиксация в установленном порядке органами миграционного учета сведений о месте жительства временно либо постоянно проживающих в РФ иностранных граждан;

Основанием для постановки на миграционный учет является факт въезда иностранного гражданина в РФ. Иностранные граждане обязаны предоставлять достоверные сведения при осуществлении миграционного учета.

Постановку иностранных граждан на миграционный учет осуществляет **принимающая сторона** - 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 государственной 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, у которых иностранный гражданин или лицо без гражданства фактически проживает или осуществляет трудовую деятельность (находится). Принимающая сторона заполняет бланк уведомления о прибытии на каждого иностранного гражданина.

Правила осуществления миграционного учета установлены постановлением Правительства РФ от 15 января 2007 г. N 9 "О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями).²⁸

Иностранные граждане обязаны встать на миграционный учет по месту пребывания не позднее 7 рабочих дней со дня прибытия – то есть с момента въезда в Российскую Федерацию.³³ В случае, если местом пребывания иностранного гражданина является организация, оказывающая гостиничные услуги, либо учреждение здравоохранения или социального обслуживания, срок постановки на миграционный учет составляет 1 день.

³² Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астана 29.05.2014 г.) / Информационный портал «КонсультантПлюс» - Режим доступа:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/c2198f2f599de08c8f6ce6c1a531a2aae839e3a3/ - ст.97
³³ Федеральный закон от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»/ Правовой портал «Право.Ру» - Режим доступа:
<http://docs.pravo.ru/document/view/1197/>

Для отдельных категорий иностранных граждан, пребывающих в Российской Федерации, на основании международных договоров РФ установлены иные сроки постановки на миграционный учет. Так, граждане Республики Таджикистан обязаны встать на миграционный учет в течение 15 дней с момента прибытия в место пребывания.³⁴

Граждане государства-члена Евразийского экономического союза, прибывшие в целях осуществления трудовой деятельности, и члены их семей освобождаются от обязанности регистрации (постановки на учет) в течение 30 суток с даты въезда в Российскую Федерацию: таким образом, срок постановки на миграционный учет для граждан ЕАЭС составляет 30 дней.³⁵

Высококвалифицированные специалисты и иностранные граждане – члены их семей освобождаются от обязанности регистрации (постановки на учет) в течение 90 дней со дня их въезда в Российскую Федерацию.³⁶

Иностранные граждане, пребывающие в РФ менее 7 суток, освобождаются от обязанностей постановки на миграционный учет, кроме случаев пребывания в гостиницах, учреждениях здравоохранения и социального обслуживания. Постановку на миграционный учет и регистрацию иностранных граждан по месту жительства осуществляет территориальный орган ГУВМ МВД РФ, а также многофункциональный центр (МФЦ). Данные миграционного учета иностранных граждан в РФ систематизируются в государственной информационной системе миграционного учета – Центральной базе данных учета иностранных граждан (ЦБД УИГ).

Цель визита в РФ, а соответственно и порядок и сроки миграционного учета, невозможно изменить без выезда из РФ, что приводит к неудобствам и ограничениям прав иностранных граждан при определении срока их пребывания либо проживания в РФ, а также провоцирует их делегализацию. Для наиболее полной реализации иностранными гражданами государств-участников СНГ и Евразийского экономического союза требуется:

- предусмотреть возможность изменения цели въезда в РФ указанных категорий иностранных граждан в уведомительном порядке в течение срока их законного пребывания в РФ путем подачи соответствующей

³⁴ Миграционный учет / Официальный сайт администрации Санкт-Петербурга – Режим доступа:

<http://gov.spb.ru/gov/otrasl/kmormp/spravochnaya-informaciya-dlya-migrantov/migracionnyj-uchet/>
³⁵ Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астана 29.05.2014 г.) / Информационный портал «КонсультантПлюс» - Режим доступа:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/c2198f2f599de08c8f6ce6c1a531a2aae839e3a3/ - ч.6 ст.97.
³⁶ Федеральный закон от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»/ Правовой портал «Право.Ру» - Режим доступа:
<http://docs.pravo.ru/document/view/1197/> - ч.4.1 ст.20

щего уведомления в многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ) не менее чем за 30 дней до истечения срока пребывания в РФ;

- предусмотреть возможность въезда в РФ с указанием цели **«учеба»** для несовершеннолетних членов семей трудящихся-мигрантов граждан государств-участников СНГ и ЕАЭС, намеренных обучаться в учреждениях дошкольного, начального, среднего общего образования в РФ с последующим ежегодным продлением срока пребывания в РФ на срок их обучения;

- предусмотреть возможность автоматического продления срока миграционного учета иностранного гражданина при появлении в ЦБД УИГ данных об основаниях такого продления – в случае оплаты авансовых платежей по патентам на работу в РФ, в случае осуществления учебной деятельности в РФ, в случае пребывания совместно с родителями – трудящимися-мигрантами в РФ, в случае продления временного убежища и статуса беженца в РФ.

Регулирование внешней трудовой миграции в РФ

Особенности осуществления трудовой деятельности иностранных граждан в РФ определяются установленным порядком, предполагающим особые условия, упрощенные условия и ограничения. Регулирование трудовой миграции, таким образом, осуществляется в соответствии с требованиями федерального законодательства и ежегодно устанавливаемыми Правительством РФ, МВД России, Министерством труда и социальной защиты РФ, высшими органами исполнительной власти субъектов РФ правилами доступа иностранных работников на национальный рынок труда на уровне РФ и ее субъектов.

Основы и особенности трудовой деятельности иностранных граждан в РФ определяются положениями Конституции РФ, международными договорами, федеральными законами – в частности, Федеральным законом от 25.07.2002 №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан», Трудовым кодексом РФ, постановлениями Правительства РФ и указами Президента РФ, приказами Министерства труда и социальной защиты РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ.

Конституция Российской Федерации устанавливает принцип недискриминации в трудовых отношениях, свободы выбора трудовой деятельности, на вознаграждение за труд в размере не ниже минимального размера оплаты труда, провозглашает запрет принудительного

труда.³⁷ Данные положения, безусловно, распространяются и на иностранных работников, однако их реализация сопряжена с многочисленными особенностями, установленными федеральным законодательством.

Международные соглашения Российской Федерации устанавливают режим максимального благоприятствования в осуществлении трудовой деятельности ряда категорий иностранных граждан. В соответствии с Решением Высшего Совета Сообщества Беларуси и России от 22.06.1996 N 4 "О равных правах граждан на трудоустройство, оплату труда и предоставление других социально-трудовых гарантий", на граждан Республики Беларусь, осуществляющих трудовую деятельность в РФ, не распространяются ограничения, предусмотренные национальным законодательством РФ,³⁷ утверждаются равные права с гражданами РФ в сфере трудовых отношений, учитывается трудовой стаж граждан Республики Беларусь, обеспечиваются все социальные гарантии в соответствии с трудовым законодательством РФ. Договор о Евразийском экономическом союзе, вступивший в силу с 1 января 2015 года, гарантируют свободное перемещение товаров, услуг, капиталов и рабочей силы на пространстве ЕАЭС.

Учет особенностей регулирования трудовой деятельности граждан ЕАЭС и Союзного государства позволяет сделать вывод о распространении принципов свободного доступа к национальному рынку труда, равноправия в сфере трудоустройства и предоставления социальных гарантий, отмене ограничений в сфере трудоустройства в рамках постсоветских интеграционных образований. Выступая участником указанных международных договоров, Российская Федерация выстраивает максимально либеральную политику в сфере трудовой миграции для своих ближайших геополитических партнеров.

Особенности регулирования труда иностранных работников установлены положениями главы 50.1 Трудового Кодекса Российской Федерации, вступившими в силу с 1 января 2016 года.³⁹ Статьей 327.1 устанавливается, что иностранные граждане могут вступать в трудовые отношения в Российской Федерации по достижении ими 18 лет, если иное не установлено федеральными законами. Статья 327.2 определяет необходимость включения в трудовой договор с иностранным работником сведений о документах, дающих право осуществления трудовой деятель-

³⁷"Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993)/ Правовая система «КонсультантПлюс» - Режим доступа:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/5e37b9644c66582efdaf762a109a281bf999c28d/ - ст. 37

³⁸Решение Высшего Совета Сообщества Беларуси и России от 22.06.1996 N 4 «О равных правах граждан на трудоустройство, оплату труда и предоставление других социально-трудовых гарантий»/ Правовая система «КонсультантПлюс» - Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_75118/#dst100005

³⁹"Трудовой кодекс Российской Федерации" от 30.12.2001 N 197-ФЗ (ред. от 03.07.2016)/ Правовая система «КонсультантПлюс» - Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34683/ - глава 50.1

ности в РФ (патенте, разрешении на работу, виде на жительство), а также данных страхового медицинского полиса иностранного гражданина. Статьей 327.3 дополнительно утверждает данные документы иностранного гражданина в качестве необходимых к предоставлению работодателю для заключения трудового договора. Статьи 327.4 и 327.5 разъясняют порядок временного перевода и отстранения от работы иностранных работников. Статья 327.6 устанавливает ряд особенностей прекращения трудового договора с иностранным работником, определяя в качестве таковых истечение срока действия либо аннулирование документов, дающих право осуществлять трудовую деятельность, пребывать либо проживать в Российской Федерации. Кроме того, основанием прекратить трудовые отношения с иностранным работником оказывается отсутствие либо истечение срока действия страхового медицинского полиса иностранного гражданина, а также приведение численности иностранных работников в соответствие с установленными ограничениями на осуществление ими трудовой деятельности в РФ.

Необходимо отметить, что иные положения Трудового Кодекса РФ распространяются на иностранных граждан в полном объеме, за исключением особенностей, установленных иными федеральными законами, постановлениями Правительства РФ, указами Президента РФ.

Наиболее полным административно-правовым источником в части трудовой деятельности иностранных работников в Российской Федерации является Федеральный закон от 25.07.2002 №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан», содержащий шесть статей (ст.13, ст.13.2-13.6), определяющих особенности осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами различных категорий.

Статья 13 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан»⁴⁰ фактически определяет общий и особенный порядок осуществления иностранными работниками трудовой деятельности у работодателей и заказчиков услуг, привлекающих иностранных граждан по трудовым либо гражданско-правовым договорам соответственно.

- **Общий порядок:** временно пребывающие в РФ иностранные граждане, достигшие 18-ти лет, осуществляют трудовую деятельность на основании разрешительных документов – разрешения на работу либо патента.

Для граждан с визовым режимом въезда в РФ предусмотрена необходимость оформления разрешения на работу. **Разрешение на**

работу – документ, дающий иностранным гражданам из стран с визовым режимом въезда в РФ, иностранным гражданам – высококвалифицированным специалистам, а также иностранцам – студентам очных отделений российских высших учебных заведений, право трудоустройства в РФ у определенного работодателя.

Таким образом, привлечение иностранных работников с визовым режимом въезда в РФ, то есть граждан стран ближнего зарубежья, осуществляется в **разрешительном порядке**, потребность в их привлечении определяется посредством квотирования, а трудовая деятельность осуществляется у конкретного работодателя, получившего соответствующее разрешение.

Граждане, въехавшие в РФ в безвизовом порядке, осуществляют трудовую деятельность на основании патента в порядке, определенном ст. 13.3 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан».⁴¹ Патент – документ, подтверждающий право иностранных граждан государств с безвизовым режимом въезда в РФ осуществлять трудовую деятельность у работодателей и заказчиков услуг – физических и юридических лиц. Патент выдается иностранному гражданину на срок от 1 до 12 месяцев. За пользование патентом на работу иностранный работник ежемесячно оплачивает налог на доходы физических лиц в виде авансового налогового платежа, размер которого утверждается высшим органом исполнительной власти субъекта РФ. Иностранец, намеревающийся осуществлять трудовую деятельность по патенту, обязан оформить патент в течение 30 дней со дня въезда на территорию РФ.

Работодатели и заказчики услуг имеют право привлекать к трудовой деятельности иностранных работников, имеющих действительный патент, без получения разрешения на привлечение иностранной рабочей силы.⁴²

Установленный порядок получения иностранными гражданами разрешения на работу либо патента включает в себя:

- прохождение медицинского освидетельствования на предмет отсутствия у иностранного гражданина социально опасных заболеваний, в том числе ВИЧ-инфекции, с предоставлением соответствующего медицинского заключения;

- подтверждение иностранным гражданином необходимого уровня знания русского языка, истории России и основ российского законодательства – посредством предоставления сертификата о прохождении

⁴⁰Федеральный закон от 25.07.2002 №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан» / Правовая система «КонсультантПлюс» - Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868/c137c6f66afe76bc2b195f1d1743662a5fc3d372/ - ст.13

⁴¹Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" от 25.07.2002 N 115-ФЗ/ КонсультантПлюс – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868/ – ст. 13.3

⁴²Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" от 25.07.2002 N 115-

соответствующего тестирования, предоставления диплома об окончании учебного заведения в СССР до 1 сентября 1991 года, или предоставления заверенного и нострифицированного диплома об окончании учебного заведения в любой из стран СНГ с отметкой о прохождении соответствующих курсов;

- подтверждение намерения осуществлять трудовую деятельность – посредством предоставления ходатайства от работодателя либо заказчика услуг;

- оплату соответствующей государственной пошлины либо авансового налогового платежа;

- подтверждение законного пересечения границы РФ с целью трудоустройства - посредством предоставления миграционной карты со штампом о пересечении границы РФ с подчеркнутой целью визита «работа»;

- подтверждение законности пребывания в РФ – посредством предоставления уведомления о постановке на миграционный учет;

- подтверждение гарантий получения медицинской помощи – посредством предоставления страхового медицинского полиса добровольного страхования;

Временно пребывающий в РФ иностранный гражданин обязан осуществлять трудовую деятельность по разрешению на работу или патенту только в том субъекте РФ, в котором получен соответствующий документ. При этом иностранный работник, трудящийся на основании патента, может заключать трудовые отношения с различными работодателями либо заказчиками услуг.

Работодатели и заказчики услуг, привлекающие к трудовой деятельности иностранных граждан, обязаны уведомлять территориальное подразделение федерального органа исполнительной власти о заключении и расторжении трудовых отношений с иностранным гражданином в 3-дневный срок. Иностранные работники, трудоустроенные на основании патента на работу, должны предоставить в территориальное подразделение ГУВМ МВД РФ копию трудового либо гражданско-правового договора в течение 2 месяцев со дня получения патента.⁴³

Действительные разрешение на работу и патент необходимы для продления срока пребывания в РФ по месту временного пребывания иностранных граждан и для постановки на миграционный учет по месту пребывания (нахождения) по адресу работодателя.⁴⁴

⁴³ Там же, ст.13, 13.3

⁴⁴ Федеральный закон "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации" от 18.07.2006 N 109-ФЗ / Правовая система «КонсультантПлюс» - Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61569/ - Ст.2, ст.20

Особенный порядок: иностранные граждане, достигшие 18-ти лет, осуществляют трудовую деятельность в РФ в упрощенном порядке либо без дополнительных разрешительных документов на основании особого правового статуса и в особом порядке:

Высококвалифицированные специалисты: иностранные граждане, имеющие опыт работы, навыки или достижения в конкретной области деятельности (научные, педагогические, медицинские, технические работники, работники инновационного центра «Сколково»), если условия привлечения их к трудовой деятельности в Российской Федерации предполагают получение заработной платы установленного размера – привлекаются к трудовой деятельности вне квоты и осуществляют трудовую деятельность на основании разрешений на работу. Разрешение на работу высококвалифицированного специалиста имеет срок действия до 3 лет и выдается на основании ходатайства работодателя, трудового либо гражданско-правового договора, а также при предъявлении документов, подтверждающих статус высококвалифицированного специалиста. Порядок осуществления трудовой деятельности и привлечения на работу высококвалифицированных специалистов установлен ст.13.2 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан». Работодатели имеют право привлекать членов семьи высококвалифицированного специалиста к работе без получения разрешения на привлечение и использование иностранных работников, в соответствии с пп.2 п.4.5 ст.13 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан».

Временно проживающие в РФ иностранные граждане могут осуществлять трудовую деятельность в том субъекте РФ, в котором они проживают, без получения разрешения на работу либо патента, на основании разрешения на временное проживание.

Постоянно проживающие в РФ иностранные граждане могут осуществлять трудовую деятельность в РФ на основании вида на жительство.

Иностранные граждане, обучающиеся в Российской Федерации по очной форме в профессиональной образовательной организации или образовательной организации высшего образования по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию, имеют право осуществлять трудовую деятельность в том субъекте РФ, в котором они проживают, на основании разрешения на работу. Указанные иностранные граждане также имеют право осуществлять в свободное время трудовую деятельность в той организации, в которой они обучаются, по трудовому договору без дополнитель-

ных разрешительных документов.

Беженцы имеют право осуществлять в РФ трудовую деятельность без дополнительных разрешительных документов до утраты ими или лишения их статуса беженца.

Лица, получившие временное убежище, имеют право осуществлять в РФ трудовую деятельность на территории субъекта РФ, в котором они пребывают, без дополнительных разрешительных документов до утраты ими или лишения их временного убежища.

Участники Государственной программы содействия добровольному переселению в РФ соотечественников имеют право осуществлять трудовую деятельность в РФ в том субъекте РФ, в который они переселяются, без дополнительных разрешительных документов на срок участия в программе переселения и в соответствии с условиями государственных программ содействия добровольному переселению в РФ соотечественников субъекта РФ.

Кроме того, статьей 13.5 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан» регулируются особенности осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами, направляемыми для работы в расположенные на территории Российской Федерации филиалы, представительства и дочерние организации иностранных коммерческих организаций, зарегистрированных на территориях государств - членов Всемирной торговой организации. В соответствии со статьей 13.6 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан», работодателям – резидентам свободного порта Владивосток не требуются разрешения на привлечение иностранной рабочей силы.

Отдельными федеральными законами утверждены особенности осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами, на территории инновационного центра "Сколково"; в связи с осуществлением мероприятий по подготовке и проведению в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года; на территориях опережающего социально-экономического развития; являющимися членами жюри XV Международного конкурса имени П.И. Чайковского; на территории международного медицинского кластера и т.д.⁴⁵

Ограничения трудовой деятельности иностранных работников могут быть установлены Правительством РФ, федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции, а в отношении временно

пребывающих иностранных граждан, трудящихся на основании патента - федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции по представлению высшего органа исполнительной власти субъекта РФ. Перечень объектов и организаций, в которые иностранные граждане не имеют права быть принятыми на работу, утвержден Постановлением Правительства РФ от 11.10.2002 N 755.⁴⁶ Это следующие объекты и организации:

- 1) объекты и организации Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований;
- 2) структурные подразделения по защите государственной тайны и подразделения, осуществляющие работы, связанные с использованием сведений, составляющих государственную тайну, органов государственной власти и организаций;
- 3) организации, в состав которых входят радиационно-опасные и ядерно опасные производства и объекты, на которых осуществляются разработка, производство, эксплуатация, хранение, транспортировка и утилизация ядерного оружия, радиационно опасных материалов и изделий.

В соответствии с п.5 ст.18 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан», в целях защиты национального рынка труда Правительством РФ ежегодно устанавливается допустимая доля иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими отдельные виды экономической деятельности в РФ. На 2017 год данные ограничения установлены постановлением Правительства РФ от 8 декабря 2016 г. N 1315 следующим образом:

- выращивание овощей - в размере 50 процентов общей численности работников, используемых указанными хозяйствующими субъектами;
- торговля розничная алкогольными напитками, включая пиво, в специализированных магазинах - в размере 15 процентов общей численности работников;
- торговля розничная табачными изделиями в специализированных магазинах - в размере 15 процентов общей численности работников;
- торговля розничная лекарственными средствами в специализированных магазинах (аптеках)) - в размере 0 процентов общей численности работников;
- торговля розничная в нестационарных торговых объектах и на рынках, а также торговля розничная вне магазинов, палаток, рынков - в

⁴⁵Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" от 25.07.2002 N 115-ФЗ/ КонсультантПлюс – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_LAW_37868/. – п. 4.8-4.12 ст. 13

⁴⁶Постановление Правительства РФ от 11 октября 2002 г. N 755 "Об утверждении перечня объектов и организаций, в которые иностранные граждане не имеют права быть принятыми на работу/ Система ГАРАНТ – Режим доступа: <http://base.garant.ru/185133/#ixzz4WfsBuo0h>

размере 0 процентов;

- деятельность прочего сухопутного пассажирского транспорта - в размере 30 процентов;

- деятельность автомобильного грузового транспорта - в размере 30 процентов общей численности работников;

- деятельность в области спорта - в размере 25 процентов общей численности работников.⁴⁷

Проблемы регулирования внешней трудовой миграции:

- невыполнение значительной частью работодателей требований по уведомлению миграционных органов о заключении трудовых договоров с иностранными гражданами: в 2015 и 2016 году уведомления поступили только на 51% трудоустроенных иностранных работников;

- случаи дискриминации иностранных граждан при трудоустройстве и осуществлении трудовой деятельности;⁴⁸

- сложные и дорогостоящие процедуры оформления патента на работу.

В таких условиях количество оформляемых гражданами стран СНГ патентов на работу в РФ сократилось в 2016 году в 1,6 раза по сравнению с 2014 годом.⁴⁹

С целью преодоления тенденций к делегализации иностранных граждан, трудящихся в РФ, возможно принятие следующих мер:

- обеспечение доступности оформления патентов на работу посредством снижения совокупной стоимости оформления патента в уполномоченных организациях;

- отмена необходимости указания специальности в патенте на работу во избежание дополнительной причины делегализации иностранного работника при смене специальности;

- реализация механизма возврата излишне уплаченных мигрантом авансовых налоговых платежей, исключающего двойное налогообложение мигранта;

- разработка механизма автоматического продления срока пребывания трудящегося-мигранта в РФ при оплате и на срок авансового налогового платежа по патенту;

⁴⁷Постановление Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2016 г. N 1315 г. Москва "Об установлении на 2017 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в отдельных видах экономической деятельности на территории Российской Федерации"/ «Российская Газета» - Федеральный выпуск №7154 (286) – Режим доступа: <https://rg.ru/2016/12/16/inrabortnik-dok.html>

⁴⁸Власова Н.И. Правовое положение мигрантов и его влияние на рынок труда/ Материалы доклада, Санкт-Петербургский международный форум труда, Международная конференция «Трудовая мобильность и проблемы миграции», 16 марта 2017 года

⁴⁹Там же

- исключение экзамен на знание истории России из обязательного тестирования на знание русского языка и законодательства РФ при оформлении патента на работу; расширение блока тестирования на знание законодательства РФ заданиями на знание миграционного законодательства;

- упрощение порядка уведомления работодателями миграционных органов о заключении трудовых отношений с иностранными гражданами, а равно и иностранными гражданами о заключении трудовых отношений с работодателями, посредством электронного документооборота.

Социальная и правовая поддержка иностранных граждан

Получить социальную поддержку могут иностранные граждане, имеющие вид на жительство, лица без гражданства и беженцы, которые постоянно проживают на территории РФ. Только иностранный гражданин, имеющий вид на жительство, или удостоверение лица без гражданства, или удостоверение беженца либо свидетельство о временном убежище, имеет право подать заявление на оказание социальной поддержки. Порядок получения социальной помощи иностранными гражданами определен в Федеральном законе от 28.12.13 № 442 ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в РФ».

Виды социальных услуг, предусмотренные действующим законодательством:

- социально-бытовые - обеспечение питанием, одеждой, обувью и предметами первой необходимости, организация досуга;

- медицинские - поддержание и сохранение здоровья;

- психологические - оказание психологической помощи;

- педагогические - профилактика отклонений в поведении и развитии, оказание помощи семье в воспитании детей;

- трудовые - оказание помощи в трудоустройстве и в решении других проблем, связанных с трудовой адаптацией;

- правовые – юридические услуги, в том числе бесплатно.

Существуют также **срочные социальные услуги**, которые включают в себя:

- бесплатное горячее питание или наборы продуктов;

- обеспечение одеждой, обувью и другими предметами первой необходимости;

- содействие в получении временного жилья;

- юридическую помощь;

- экстренную психологическую помощь.

Большинство иностранных граждан, осуществляющих в РФ трудовую деятельность, равно как и члены их семей, оказываются исключены из системы государственной социальной и правовой поддержки, поскольку являются временно пребывающими на территории РФ. Функцию ценза при обеспечении доступа к социальным услугам фактически выполняет регистрация по месту жительства иностранного гражданина.

С целью реализации социально-экономических прав граждан ЕАЭС и СНГ, пребывающих в РФ, профилактики социальной исключенности мигрантов и членов их семей, необходимо включить указанные категории иностранных граждан в состав лиц, имеющих право на социальную поддержку в РФ, включая предоставление социальных услуг, в том числе социального найма жилых помещений.

Важным условием социального благополучия иностранных граждан и членов их семей в РФ является обеспечение доступа к медицинской помощи. Каждый человек, находящийся в России, по закону имеет право на медицинскую помощь. Однако формы и объем оказания медицинской помощи неодинаковы: государство оставляет за собой право определять, какая помощь будет оказываться бесплатно в очередной плановый период.

Формы медицинской помощи:

- экстренная помощь – стационарная или скорая помощь, оказываемая при внезапных острых заболеваниях, состояниях или обострении хронических заболеваний, представляющих угрозу жизни пациента и требующая срочного медицинского вмешательства. Экстренная помощь оказывается бесплатно и безотлагательно всем и каждому без исключения.

- скорая и скорая специализированная помощь – вид экстренной помощи, оказывается при заболеваниях, травмах, отравлениях, несчастных случаях и т.п. ситуациях, требующих срочного медицинского вмешательства. Включает первую медицинскую помощь и транспортировку больного. Скорая помощь оказывается безотлагательно, всем и каждому без исключения. Государственная скорая помощь оказывается бесплатно.

- неотложная помощь – оказывается при внезапных острых заболеваниях, состояниях, обострении хронических заболеваний без угрозы жизни пациента (например, острая зубная боль). Оказание неотложной помощи требует заключения договора медицинского страхования (обязательное медицинское страхование или добровольное медицинское страхование (ДМС)) либо договора об оказании услуг. В государственных учреждениях обладателей ОМС лечат бесплатно.

Согласно п.1 ст.10 Федерального закона от 29.11.2010 N 326-ФЗ "Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации",

застрахованными лицами являются постоянно или временно проживающие и е

В Российской Федерации иностранные граждане, лица без гражданства - т.е. те иностранцы, в том числе неработающие дети со дня рождения до достижения ими возраста 18 лет (пп. а) п.5 ст.10 того же закона), у кого есть разрешение на временное проживание или вид на жительство. Согласно п.3 ст.98 Договора о ЕАЭС, члены семей трудящихся из ЕАЭС имеют те же гарантии на соц. обеспечение, что и граждане РФ. В понятие "социальное обеспечение (социальное страхование)", согласно п.5 ст.96 Договора, входит и обязательное медицинское страхование.

Согласно п.3 Протокола об оказании медицинской помощи трудящимся государств-членов и членам семей (приложение 30 к Договору о ЕАЭС), государство трудоустройства обеспечивает оказание медицинской помощи трудящимся государств-членов и членам семей в порядке и на условиях, которые определены законодательством государства трудоустройства и международными договорами.

В соответствии с федеральным законодательством РФ, в этом вопросе приоритет имеет Договор о ЕАЭС, а значит, согласно Договору, члены семей трудящихся из ЕАЭС в РФ должны подлежать ОМС так же, как и россияне. Однако Правилами обязательного медицинского страхования в РФ, утвержденными Приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 28 февраля 2011 г. N 158н, порядок оформления полисов ОМС для членов семей трудящихся-иностранцев граждан государств-членов ЕАЭС не определен.

Приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 27.10.2016 г. № 803н "О внесении изменений в Правила обязательного медицинского страхования, утвержденные приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 28 февраля 2011 г. № 158н, с целью реализации положений Договора о Евразийском экономическом союзе, подписанного в г. Астане 29 мая 2014 года" порядок оформления полисов ОМС для членов семей трудящихся-иностранцев граждан государств-членов ЕАЭС также не был определен, данная категория граждан ЕАЭС в нем отсутствует.

В связи с этим, исключительно на основании Правил обязательного медицинского страхования и в соответствии с распоряжением федерального фонда ОМС, российские страховые медицинские организации оформляют полисы ОМС только тем членам семей трудящихся граждан ЕАЭС, которые имеют разрешение на временное проживание или вид на жительство в РФ.

В целях реализации положений Договора о ЕАЭС в части обеспечения социального страхования граждан ЕАЭС в РФ Правила обязательного медицинского страхования могут быть дополнены положениями, определяющими порядок оформления полисов ОМС членами семей трудящихся-граждан государств-членов ЕАЭС в РФ.

Правовое положение соотечественников и приобретение гражданства РФ

Сохраняет остроту проблема безгражданства. Лица, в отношении которых органами МВД выносятся решения об отсутствии у них принадлежности к гражданству Российской Федерации, выявляются при обращении в миграционные органы, а в связи с активной практикой проверок наличия гражданства Российской Федерации количество лиц с «неподтвержденным» гражданством может значительно возрасти.

Самым распространённым основанием для принятия указанных решений является отсутствие в информационных реестрах МИД России, МВД России, сведений, подтверждающих наличие российского гражданства, или вследствие установления сотрудниками УВМ фактов неправомерного оформления российского гражданства в предыдущие годы, в том числе и в случаях нарушения установленных процедур выдачи указанных паспортов и иных документов должностными лицами органов, которые были уполномочены на осуществление таких функций в предшествующий период (сотрудники паспортных столов и др.).

Безгражданство и вызванное им недокументированное состояние заявителей зачастую является следствием неэффективной работы консульских служб ряда государств, а также пробелов в российском законодательстве.

Одной из важных проблем, с точки зрения общественников, является проблема лиц без гражданства не имеющих места жительства и места пребывания, а также действующих документов, удостоверяющих личность. Из-за отсутствия места жительства и места пребывания эти люди не могут легализоваться как лица без гражданства и получить удостоверяющие личность документы. С другой стороны, данные лица не могут быть выдворены из России, поскольку имеют правовую связь исключительно с Российской Федерацией.

Не могут легализоваться и в качестве лиц без гражданства также лица с неснятыми и непогашенными судимостями, и лица, живущие с ВИЧ. В результате указанные лица проживают в России без действующих документов, удостоверяющих личность.

Не урегулированным остается правовой статус лиц «с неопределен-

ным гражданством» - граждан Таджикистана и Узбекистана, выехавших в РФ на постоянное место жительства и снявшимися с регистрации в стране гражданства. По законодательству указанных стран, такие лица утрачивают гражданство в том случае, если в течение 5 лет с момента выезда не становятся на консульский учет в РФ.

По мнению заместителя председателя Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека Е.А. Боброва,⁵⁰ с целью обеспечения доступа к гражданству РФ для соотечественников-переселенцев следует:

- провести иммиграционную амнистию для соотечественников – переселенцев, бывших граждан СССР и их потомков, проживших в России в течение пяти лет, ставших «нелегалами поневоле» из-за несовершенства законодательства, собственной неосведомленности или вследствие стечения тяжелых жизненных обстоятельств, выдав им в упрощенном порядке, без штрафов, вид на жительство либо предоставив право на приобретение гражданства Российской Федерации (эта акция не относится к трудовым мигрантам, пребывающим в России временно);

- отменить для соотечественников - переселенцев институт разрешения на временное проживание в Российской Федерации как лишнюю ступень на пути к гражданству или виду на жительство, осложненную процедурой квотирования и требующую получения справок, дублирующих представляемые на стадиях получения патента на право трудовой деятельности в РФ, вида на жительство и приобретения гражданства РФ.

В части упрощения легализации соотечественников, длительное время проживающих в России фактически, либо прибывающих на постоянное проживание, а также в целях оптимального решения вопросов законности пребывания (проживания), трудовой деятельности и выдворения:

- предусмотреть возможность для иностранных граждан и лиц без гражданства, не нарушивших законодательство в период своего пребывания на территории Российской Федерации, продления срока пребывания и (при их желании) изменения цели въезда в Российскую Федерацию без выезда за ее пределы (на основании ч. 2 ст. 5 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

Неспособные работать инвалиды, пожилые граждане и дети соотечественников - переселенцев (причем даже являющиеся членами семьи

⁵⁰ Доклад заместителя председателя Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека Е.А. Боброва на тему «Об изменении миграционного законодательства в целях усиления защиты прав человека» на Всероссийском совещании-семинаре с начальниками региональных подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России, 13 октября 2016 г. - <http://president-sovet.ru/documents/read/515/#doc-1>

иностранцев – работников) фактически лишены возможности не только своей легализации на срок свыше 90 дней, но и вынуждены несколько месяцев находиться вдали от работающих в России кормильцев – членов своей семьи.

Процедура упрощенного приобретения российского гражданства некоторое время предусматривалась частью 4 ст. 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» и рядом международных соглашений, но с июля 2009 г. указанная норма не действует, а соглашения фактически заблокированы. В частности, поправкой, внесенной указом Президента РФ от 19 октября 2011 г. № 1391 в пункт 22.1. «Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации», был урезан список документов, необходимых для приобретения гражданства Российской Федерации на основании международных договоров Российской Федерации об упрощенном (регистрационном) порядке приобретения гражданства, подтверждающих прибытие на постоянное проживание в Россию. Из указанных ранее: а) миграционной карты и отрывной части бланка постановления на миграционный учет; б) разрешения на временное проживание и в) вида на жительство, - сохранен лишь последний.

Тем самым круг лиц, подпадающих под действие международного соглашения, вопреки его условиям сокращен до тех, кто уже давно проживает в России. В результате соотечественники, уже прибывшие в Россию, находятся в худших условиях, чем находящиеся за рубежом, которые не должны представлять вид на жительство для упрощенного приобретения российского гражданства по международным договорам.

Внесенные Федеральным законом от 23 июня 2014 г. № 157-ФЗ поправки в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» лишили граждан республик бывшего СССР - выпускников российских вузов права на упрощенный порядок приобретения гражданства России сразу после получения диплома. Сейчас от них дополнительно требуется трехлетний стаж работы в России, что не соответствует ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Большинству приезжих практически нигде сразу зарегистрироваться по месту жительства, и в «нелегалы поневоле» зачастую попадают переселенцы, у которых прекращены все отношения со страной исхода.

С целью улучшения положения соотечественников представители Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека считают необходимым:⁵¹

⁵¹ Доклад «Об изменении миграционного законодательства в целях усиления защиты прав человека» на Всероссийском совещании-семинаре с начальниками региональных подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России - <http://president-sovet.ru/documents/read/515#doc-1>

- отменить установленное в части 7 ст. 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» требование об обязательности наличия в России регистрации по месту жительства для приобретения гражданства Российской Федерации участниками Госпрограммы переселения соотечественников, проживающих за рубежом, заменив наличием миграционного учета в регионе вселения;

- отменить требование о представлении иностранными гражданами документальных доказательств прекращения прежнего гражданства для приобретения гражданства Российской Федерации по процедуре «носителей русского языка», установив порядок подтверждения обращения заявителя об отказе от имеющегося другого гражданства, аналогичный предусмотренному в абзаце 5 пункта 10 «Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации», утвержденного указом Президента РФ от 14 ноября 2002 г. № 1325;

- принять дополнительные меры к привлечению в Россию молодежи (студентов российских вузов и учащихся российских средних специальных учебных заведений) и специалистов (выпускников российских вузов и российских средних специальных учебных заведений), особенно из числа соотечественников, установив им упрощенный порядок получения вида на жительство и приобретения гражданства Российской Федерации (учитывая продолжающуюся и прогнозируемую в России и в ближайшие годы стойкую тенденцию к естественной убыли населения).

Сформулированные в Совете при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека предложения по упрощению приема в гражданство соотечественников и переселенцев нашли свое выражение в Законопроекте № 69201-7 «О внесении изменений в Федеральный закон от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации" и в Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" в отношении носителей русского языка (в части упрощения порядка предоставления российского гражданства)»,⁵² в настоящее время находящемся на рассмотрении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

⁵² Законопроект № 69201-7 «О внесении изменений в Федеральный закон от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации" и в Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" в отношении носителей русского языка (в части упрощения порядка предоставления российского гражданства)» [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=69201-7](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=69201-7)

Ответственность за нарушения миграционного законодательства

Ответственность иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность в РФ, в сфере миграционного законодательства устанавливается главой 6 Федерального закона от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», статьями 26 и 27 Федерального закона N 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», положениями Кодекса об административных правонарушениях и Уголовного кодекса Российской Федерации. Положениями российского законодательства, таким образом, предусмотрено несколько режимов привлечения иностранных граждан к ответственности:

- режим неразрешения въезда в РФ;
- привлечение к административной ответственности;
- привлечение к уголовной ответственности;

Неразрешение въезда в РФ. Основанием для вынесения решения о неразрешении въезда в РФ является нарушение иностранным работником сроков законного пребывания в РФ, несоблюдение правил и порядка пересечения государственной границы РФ, привлечение к ответственности за совершение административных правонарушений на территории РФ. В соответствии с положениями ст. 26 Федерального закона N 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», въезд иностранного гражданина в РФ может быть не разрешен в следующих случаях:

- нарушение правил пересечения Государственной границы РФ – до устранения нарушения;
- сообщение заведомо недостоверных сведений о себе либо о цели пребывания в РФ;
- неоднократное (2 и более раз) в течение 3 лет привлечение к ответственности за совершение в РФ административных правонарушений – на 3 года со дня вступления в силу последнего постановления о привлечении к административной ответственности;
- невыезд из РФ в течение 30 суток со дня окончания срока временного пребывания в РФ во время предыдущего пребывания в РФ – на 3 года со дня выезда из РФ;
- участие в деятельности иностранной или международной неправительственной организации, чья деятельность признана в РФ нежелательной;

Перечень оснований и сроков неразрешения въезда в РФ конкретизи-

зирует 27 статья ФЗ "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию". Въезд иностранного гражданина в РФ не разрешается в случае:

- вынесения решения об административном выдворении либо депортации из РФ – в течение 5 лет со дня административного выдворения либо депортации;
- повторного вынесения решения об административном выдворении либо депортации из РФ – в течение 10 лет;
- непредставления полиса медицинского страхования, действительного на территории РФ – до его представления;
- непредставления документов, необходимых для получения визы – до их представления;
- уклонения от уплаты налога в РФ, оплаты административного штрафа либо возмещения расходов, связанных с административным выдворением в период предыдущего пребывания в РФ – до возмещения;
- в случае привлечения к ответственности за совершение 2 и более административных правонарушений в РФ в течение 1 года – в течение 5 лет со дня вступления в силу последнего постановления;
- в случае превышения срока пребывания в РФ в 90 суток суммарно в течение периода в 180 суток – в течение 3 лет со дня выезда из РФ;
- в случае невыезда из РФ и незаконного пребывания в РФ в течение 180-270 суток – в течение 5 лет со дня выезда из РФ;
- в случае невыезда из РФ и незаконного пребывания в РФ свыше 270 суток – в течение 10 лет со дня выезда из РФ.

Правила принятия решения о неразрешении въезда в РФ в соответствии с положениями ФЗ «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ» и перечень уполномоченных органов исполнительной власти установлен постановлением Правительства РФ от 14 января 2015 г. N 12 "О порядке принятия решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства".⁵³ Полномочиями ограничивать въезд иностранных граждан в РФ в рассматриваемом порядке наделены МВД России, ФСБ России, Минобороны России, Служба внешней разведки России, МИД России, ФСИН России, ФТС России и их территориальные подразделения.

Важно отметить, что вынесение неразрешения въезда происходит посредством внесения соответствующих сведений в центральную базу

⁵³Постановление Правительства РФ от 14 января 2015 г. N 12 "О порядке принятия решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства"/ Система ГАРАНТ – режим доступа: <http://base.garant.ru/70845884/#ixzz4Wgf6PHuF>

данных учета иностранных граждан (ЦБД УИГ), содержащую сведения о миграционном учете. В случае невозможности установления местонахождения иностранца на территории РФ, уведомление о принятом решении ему не вручается.⁵⁴ Таким образом, иностранный гражданин может длительное время не знать о вынесении ему неразрешения на въезд в РФ, продолжая пребывать при этом в Российской Федерации незаконно. Практика вынесения неразрешений въезда в РФ породила понятие «черный список мигрантов». В то же время, о наличии либо отсутствии оснований для неразрешения въезда в РФ любой иностранный гражданин может узнать самостоятельно, воспользовавшись специализированным электронным сервисом ГУВМ МВД РФ.⁵⁵

Административная ответственность иностранных граждан в РФ Система норм, устанавливающих административную ответственность за нарушение миграционного законодательства, содержится в двух главах Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 №195-ФЗ (далее – КоАП РФ).⁵⁶

Глава 18 «Административные правонарушения в области защиты государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации» содержит 7 составов административных правонарушений иностранных граждан в сфере миграционного законодательства:

- **статья 18.1 КоАП РФ** устанавливает ответственность за нарушение правил пересечения Государственной границы РФ. В качестве санкции в отношении правонарушителей – иностранных граждан частью 2 предусмотрено наложение административного штрафа в размере от 2000 до 5000 рублей (основное безальтернативное относительно определенное наказание) с административным выдворением из РФ или без такового (дополнительное абсолютно определенное наказание);

- **статья 18.8 КоАП РФ** устанавливает ответственность за нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации. Частью 1 определяется ответственность за нарушение установленных правил въезда в Российскую Федерацию, правил миграционного учета, передвижения или порядка выбора места

пребывания или жительства, неисполнение обязанностей по уведомлению о подтверждении своего проживания в Российской Федерации. Частью 1.1 предусмотрена ответственность за нарушение режима пребывания (проживания) в РФ, выразившееся в отсутствии документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в РФ, или в случае утраты таких документов в неподаче заявления об их утрате в соответствующий орган либо в уклонении от выезда из Российской Федерации по истечении определенного срока пребывания. Частью 2 предусмотрена ответственность за нарушение правил въезда, режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, выразившееся в несоответствии заявленной цели въезда в Российскую Федерацию фактически осуществляемой в период пребывания (проживания) в Российской Федерации деятельности или роду занятий. В качестве санкции за совершение правонарушений, отмеченных в частях 1, 1.1, 2 предусмотрено наложение административного штрафа в размере от 2000 до 5000 рублей с административным выдворением из РФ или без такового. В соответствии с частью 3, нарушения, предусмотренные частями 1 и 2 настоящей статьи, совершенные на территории Москвы, Московской области, Санкт-Петербурга и Ленинградской области влекут за собой наложение штрафа в размере от 5000 до 7000 рублей с административным выдворением за пределы РФ либо без такового. Частью 3.1 ужесточается санкция за совершение нарушения, предусмотренного частью 1.1 на территории Москвы, Московской области, Санкт-Петербурга и Ленинградской области - наложение штрафа в размере от 5000 до 7000 рублей с административным выдворением за пределы РФ либо без такового. Часть 4 утверждает административный штраф в размере от 5000 до 7000 рублей и безальтернативное административное выдворение в качестве наказания за рецидив в течение одного года по частям 1 и 2 настоящей статьи. Часть 5 по тому же принципу ужесточает ответственность за рецидив по части 3, устанавливая безальтернативное выдворение и штраф в размере от 7000 до 10000 рублей.

- **статья 18.10 КоАП** определяет санкции за незаконное осуществление иностранным гражданином трудовой деятельности в Российской Федерации. Часть 1 содержит как раз состав данного правонарушения: осуществление трудовой деятельности без разрешительных документов; осуществление трудовой деятельности не по профессии, указанной в разрешительном документе; осуществление трудовой деятельности за пределами субъекта РФ, в котором выдан разрешительный документ. В качестве наказания предусмотрены тот же административный штраф от 2000 до 5000 рублей с административным выдворением или без такового

⁵⁴Там же, п. 6

⁵⁵Проверка наличия оснований для неразрешения въезда на территорию Российской Федерации иностранным гражданам и лицам без гражданства по линии МВД России/ ГУВМ МВД РФ – Режим доступа: <http://services.fms.gov.ru/info-service.htm?sid=3000>

⁵⁶«Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 N 195-ФЗ/ Правовая система «КонсультантПлюс» - Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/

го. Часть 2 ужесточает санкцию для этого состава правонарушения в связи с осуществлением его на территории Санкт-Петербурга, Москвы, Московской и Ленинградской областей, устанавливая административный штраф в размере от 5000 до 7000 рублей с безальтернативным административным выдворением. Согласно части 3, повторное в течение одного года совершение нарушения, предусмотренного частью 1, влечет также наложение административного штрафа в размере от 5000 до 7000 рублей с безальтернативным административным выдворением. Часть 4 данной статьи устанавливает ответственность за необращение или нарушение сроков обращения иностранного работника за внесением изменений в разрешительный документ (патент либо разрешение на работу), что влечет наложение административного штрафа в размере от 4000 до 5000 рублей.

- **согласно части 1 ст.18.11 КоАП**, нарушение иммиграционных правил, а именно уклонение иммигранта от: прохождения иммиграционного контроля; медицинского освидетельствования; идентификации личности; проживания в месте временного содержания, в центре временного размещения иммигрантов или в месте, определенном территориальным органом федерального органа исполнительной власти; уклонение от представления сведений или представление недостоверных сведений во время определения статуса иммигранта, влечет наложение административного штрафа в размере от 2000 до 4000 рублей с административным выдворением или без такового.

- **статья 18.12 КоАП** устанавливает ответственность беженца либо вынужденного переселенца за несоблюдение правил миграционного учета по месту пребывания либо по месту жительства в РФ в виде наложения административного штрафа в размере от 2000 до 4500 рублей;

- **статья 18.18 КоАП РФ** устанавливает ответственность за нарушение иностранным гражданином обязательных правил, связанных с исполнением принятого в отношении их решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации или о депортации. Часть 1 данной статьи устанавливает, что самовольное оставление иностранным гражданином или лицом без гражданства, подлежащими административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии, медицинской организации, специального учреждения влечет наложение на него административного штрафа в размере от 4000 до 5000 рублей. Часть 2 устанавливает ответственность за неосуществление добровольного выезда из Российской Федерации в установленный срок в виде административного штрафа в размере от 4000 до 5000 рублей. Несоблюдение условий и порядка содержания (пребывания)

иностранного гражданина в специальном учреждении наказывается наложением административного штрафа в размере от 500 до 1500 рублей в соответствии с частью 3 данной статьи. Те же нарушения, сопряженные с невыполнением законных требований работников специальных учреждений и должностных лиц, влекут наложение административного штрафа в размере от 1000 до 2500 рублей в соответствии с частью 4.

- **статья 18.20 КоАП** вводит административную ответственность за нарушение иностранным гражданином срока обращения за выдачей патента в виде наложения административного штрафа в размере от 10000 до 15000 рублей.

Главой 19 КоАП «Административные правонарушения против порядка управления» содержит одну статью, содержащую состав административного правонарушения иностранного гражданина.

- **статья 19.27 КоАП** устанавливает ответственность иностранного гражданина за предоставление ложных сведений при осуществлении миграционного учета. Часть 1 устанавливает за это наказание в виде административного штрафа в размере от 2000 до 5000 рублей с административным выдворением либо без такового. Часть 3 данной статьи утверждает особые условия административной ответственности по этому составу для Москвы, Санкт-Петербурга, Московской и Ленинградской областей – наложение административного штрафа в размере от 5000 до 7000 рублей с административным выдворением или без такового.

Таким образом, из положений КоАП РФ следует, что в Москве, Московской области, Санкт-Петербурге и Ленинградской области установлен особый административно-правовой режим в части ответственности иностранных граждан. Этот административно-правовой режим характеризуется более строгой ответственностью за совершение иностранными работниками административных правонарушений, предусмотренных статьями 18.8, 18.10 и 19.27 КоАП, что обусловлено большей экономической привлекательностью указанных регионов для внешних трудовых мигрантов.

Одним из основных видов наказаний за совершение административного правонарушения иностранными гражданами в соответствии с п.7 ст.3.2 КоАП является **административное выдворение** за пределы Российской Федерации - принудительное и контролируемое перемещение иностранных граждан и лиц без гражданства через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации. Сущность и порядок административного выдворения определяются положениями ст. 34 Федерального закона от 25.07.2002 г. №115-ФЗ «О

правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». В соответствии с этими положениями различают **принудительное административное выдворение** и **административное выдворение путем самостоятельного контролируемого выезда**, осуществляемое иностранным гражданином самостоятельно. Административное выдворение осуществляется за счет виновной стороны – иностранного гражданина, либо принимающей стороны, гарантировавшей законность его пребывания в РФ. В отдельных случаях выдворение осуществляется за счет Российской Федерации, однако иностранный гражданин обязан возместить расходы государства на его выдворение, иначе ему не будет разрешен въезд в РФ.

Административное выдворение иностранного гражданина в принудительном порядке может сопровождаться помещением иностранца в **специальное учреждение** временного содержания иностранных граждан, подлежащих выдворению. Содержание иностранного гражданина в специальном учреждении регламентируется положениями главы VI.1 Федерального закона от 25.07.2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», а также Постановлением Правительства РФ от 30.12.2013 N 1306 "Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии"⁵⁷.

В случае принятия решения о нежелательности пребывания иностранного гражданина в РФ он может быть подвергнут депортации – принудительной высылке из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в РФ.⁵⁸

Ужесточение ответственности за нарушения миграционного законодательства в соответствии с изменениями, внесенными в Кодекс об административных правонарушениях РФ в 2013-2015 годах, привели к запрету на въезд более 1,65 млн. мигрантов, в подавляющем большин-

⁵⁷Постановление Правительства РФ от 30.12.2013 N 1306 "Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии" / Правовая система «КонсультантПлюс» - Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_157232/ Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ / Правовая система «КонсультантПлюс» - Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868/b698269155bb4233fb310d9c514ff51f1b8fd1ba/ - абзац 14 части 1 ст.2

стве – граждан государств СНГ.⁵⁹ Привлечение мигрантов к ответственности происходило в режиме специальных операций: так, только на территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области в 2015 году проведено не менее 19 оперативно-профилактических мероприятий общей продолжительностью более 100 суток. По мнению экспертов, в настоящее время около **80%** от всего объема административных дел в районных судах Москвы занимают дела о выдворении иностранных граждан. Рассматривается дело в среднем 5 минут и, как правило, без переводчика.⁶⁰

Столь масштабное применение ограничений в отношении иностранных граждан не могло не сказаться на рынке труда: количество мигрантов, получивших запрет на въезд, в 2016 году превысило количество трудоустроенных в РФ на основании патента на работу трудовых мигрантов. В таких условиях с 2015 года начала складываться практика миграционной амнистии отдельных категорий иностранных граждан – прежде всего, в отношении граждан государств-членов ЕАЭС (Армения, Киргизия), а также в отношении отдельных категорий граждан Таджикистана (студенты очных отделений ВУЗов РФ). Только в Санкт-Петербурге и Ленинградской области за 2015 год было отменено более 6587 решений о неразрешении въезда в РФ. С 1 марта 2017 года ГУВМ МВД РФ проводится миграционная амнистия граждан Молдовы.⁶¹

В целях снижения количества иностранных граждан, в отношении которых вынесен запрет на въезд, возможно принятие ряда законодательных мер:

- Совершенствование и кодификация института миграционной амнистии: важнейший инструмент регулирования миграционных процессов, родившийся из практики межведомственного и международного взаимодействия ФМС России, должен быть описан и включен в систему миграционного права в рамках особой главы VI.2 «Миграционная амнистия» Федерального закона №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», порядок проведения амнистии должен быть определен постановлением Правительства РФ.

- Пересмотр оснований вынесения неразрешения на въезд в РФ. Исключение из оснований вынесения неразрешения въезда в РФ

⁵⁹Власова Н.И. Правовое положение мигрантов и его влияние на рынок труда/ Материалы доклада, Санкт-Петербургский международный форум труда, Международная конференция «Трудовая мобильность и проблемы миграции», 16 марта 2017 года

⁶⁰Власова Н.И. Правовое положение мигрантов и его влияние на рынок труда/ Материалы доклада, Санкт-Петербургский международный форум труда, Международная конференция «Трудовая мобильность и проблемы миграции», 16 марта 2017 года

⁶¹Амнистия молдавским мигрантам породила ажиотаж в Москве <http://www.mk.ru/politics/2017/03/17/amnistiya-moldavskim-migrantam-porodila-azhiotazh-v-moskve.html>

следующие положения: - неоднократное (2 и более раза) в течение 3 лет привлечение к ответственности за совершение в РФ административных правонарушений; - невыезд из РФ в течение 30 суток со дня окончания срока временного пребывания в РФ. За указанные деяния необходимо предусмотреть возможность взимания административного штрафа без вынесения решения о неразрешении въезда в РФ.

- **Смягчение санкции, предусмотренной частью 2 ст.18.10 КоАП РФ.** Исключение из настоящей санкции безальтернативное выдворение.

- **Внесение изменений в порядок принятия решения о неразрешении въезда в РФ.** Дополнение настоящего порядка положением об извещении иностранного гражданина государства-участника СНГ и ЕАЭС о вынесенном в его отношении неразрешении въезда по месту его постоянного жительства в стране происхождения.

- **Обеспечение свободного электронного доступа граждан СНГ и ЕАЭС к информации об их правовом статусе на территории РФ,** с возможностью проверки наличия либо отсутствия вынесенного в их отношении неразрешения на въезд в РФ по линии всех уполномоченных органов РФ.

- **Обеспечение правовой и медицинской помощи гражданам СНГ и ЕАЭС,** пребывающим в центрах временного содержания иностранных граждан, с сокращением срока максимально продолжительного содержания в ЦВСИГ с 2 лет до 6 месяцев.