

5.3. Иммиграционный контроль и противодействие незаконной миграции

План:

1. Понятие иммиграционного контроля и его организационно-функциональная структура.
2. Правовая основа иммиграционного контроля в России.
3. Основные формы контрольно-надзорной деятельности ФМС России в сфере миграционных отношений.
4. Административное принуждение как механизм противодействия незаконной миграции.
5. Радмиссия в системе мер по реализации государственной миграционной политики.

1. Понятие иммиграционного контроля и его организационно-функциональная структура

Одним из основных направлений реализации государственной миграционной политики является иммиграционный контроль и тесно связанные с этим мероприятия, направленные на противодействие незаконной миграции. По данным Федеральной миграционной службы Российской Федерации (далее – ФМС России), количество незаконных мигрантов ежегодно составляет около 3-4 миллионов человек, что представляет реальную угрозу безопасному и устойчивому развитию нашего государства и общества.

По данным правоохранительных органов, за последние 10 лет количество преступлений, совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории России, увеличилось в 2,5 раза¹. Анализ состояния преступности в Российской Федерации за последние семь лет показывает, что удельный вес совершаемых иностранцами преступлений в общем объеме преступности на протяжении последних лет составляет около 3 процентов. Вместе с тем, в абсолютном выражении количество преступлений, совершенных иностранными гражданами и лицами без гражданства, возрастает. Если в 2002 году указанной категорией лиц совершено 35,7 тысячи преступлений, то в 2008 году – 53,9 тысячи. Более 90% из них приходится на граждан государств – участников СНГ, составляющих основную долю от числа въезжающих на территорию Российской Федерации иностранных граждан. Рост количества совершаемых преступлений связан с ростом количества въезжающих на территорию Российской Федерации граждан этих государств.

В 2007 году в связи с либерализацией миграционного законодательства, позволившей значительному числу мигрантов

¹ См. более подробно: Бобырев В.В. Актуальные проблемы правового обеспечения противодействия незаконной миграции //Право и экономика. 2008. № 1.

урегулировать свой правовой статус, произошло снижение числа совершенных иностранцами преступлений на 5,4%. В 2008 году наблюдалась обратная картина, связанная с определенными затруднениями в вопросе квотирования иностранной рабочей силы. Явная недостаточность выделенной квоты (была распределена по субъектам Российской Федерации в конце февраля 2008 года) привела к тому, что к апрелю – маю месяцу в большинстве экономически развитых регионов она была полностью исчерпана, что привело к росту нелегальной миграции и увеличению числа совершаемых иностранцами правонарушений и преступлений. Так, в течение апреля – июля 2008 года наблюдалось увеличение числа совершаемых мигрантами преступлений в среднем на 9-10% по сравнению с аналогичными периодами 2007 года, и к концу года общее увеличение доли совершенных иностранцами преступлений составило 7,5%. На это повлияли и возникшие экономические трудности, вызванные мировым финансовым кризисом. С учетом этого, ФМС России все последние годы предпринимаются меры по совершенствованию иммиграционного контроля за иностранными гражданами и лицами без гражданства, пребывающих на территории Российской Федерации, усилению борьбы прежде всего с незаконной миграцией как основой для роста преступности².

Однако контрольно-надзорная деятельность ФМС России направлена не только на пресечение *незаконной миграции*, которая представляет собой «въезд в страну, пребывание (проживание) на ее территории, транзитный проезд и выезд с ее территории иностранных граждан и лиц без гражданства с нарушением правил миграционного законодательства»³. Содержание такой деятельности имеет более объемный и разнообразный характер и может быть определено понятием «иммиграционный контроль», которое за непродолжительный период своего введения и использования в законодательстве и правоприменительной практике неоднократно меняло свое содержательное наполнение, отражая существенные изменения в государственной миграционной политике.

Впервые введенное в национальную правовую практику Указом Президента Российской Федерации от 16 декабря 1993 г. № 2145 «О мерах по введению иммиграционного контроля», понятие иммиграционного контроля предусматривало в пунктах пропуска через государственную границу: контроль за въездом на территорию страны иностранных граждан и лиц без гражданства, ищущих убежище, следующих транзитом, их идентификация, регистрация и учет; осуществление мер по предупреждению неконтролируемой миграции и организации депортации иностранцев в установленных законодательными актами случаях и порядке; рассмотрение ходатайств иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывших на

² http://www.council.gov.ru/inf_ps/chronicle/2009/05/item9770.html.

³ См.: Джафаров С.А. Национальная безопасность России (аспекты: гражданство, иностранцы, транснациональная незаконная миграция). М., 2007; Смирнова В.А. Нелегальная миграция как угроза национальной безопасности Российской Федерации //Миграционное право. 2009. № 1.

территорию России, о предоставлении убежища⁴.

Позднее данное понятие было не только конкретизировано Положением об иммиграционном контроле, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 8 сентября 1994 г. № 1020, но и существенно изменено. Под иммиграционным контролем стала пониматься осуществляемая ФМС России, ее территориальными органами во взаимодействии с другими органами исполнительной власти деятельность по регулированию миграции и осуществлению в пределах собственной компетенции мер по предупреждению неконтролируемой миграции на территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства⁵. Данное представление об иммиграционном контроле получило свое развитие в Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, одобренной распоряжением Правительства РФ от 1 марта 2003 г. № 256-р. В ней были сформулированы такие основные направления деятельности в области обеспечения контроля за иммиграционными процессами в Российской Федерации, как:

- разработка и создание единой системы иммиграционного контроля на территории Российской Федерации;

- совершенствование деятельности государственных органов исполнительной власти, осуществляющих иммиграционный контроль на территории России, координация их взаимодействия с органами пограничного и таможенного контроля;

- активизация договорного процесса с государствами – участниками Содружества Независимых Государств и заключение двусторонних и многосторонних соглашений в рамках Содружества, определяющих ответственность сторон за поощрение или непротиводействие незаконной миграции, в том числе незаконной трудовой миграции, за нарушение границ Содружества, а также согласование порядка выдачи виз в пределах СНГ;

- усиление ответственности органов исполнительной власти субъектов РФ за нарушение миграционного законодательства;

- повышение ответственности руководителей организаций независимо от их организационно-правовой формы за незаконное использование иностранных работников;

- предоставление соответствующими федеральными органами исполнительной власти иностранным гражданам информации о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России и о порядке приобретения гражданства РФ;

- расширение договорной базы и обмен с иммиграционными органами иностранных государств информацией по проблемам, связанным с незаконной миграцией, и по другим вопросам в области регулирования миграционных процессов;

⁴ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. 20 декабря № 51. Ст. 4933 (Указ утратил силу).

⁵ Собрание законодательства РФ. 1994. № 21. Ст. 2384 (Положение утратило силу).

– обеспечение прав иммигрантов и контроль за соблюдением ими своих обязанностей, содействие добровольному возвращению беженцев в места их прежнего проживания;

– реализация мер по выдворению незаконных иммигрантов из России в государства гражданской принадлежности или постоянного проживания.

Таким образом, законодатель для выявления содержания иммиграционного контроля использует два основных подхода, характеризуя его:

во-первых, как деятельность, которая осуществляется наряду с ФМС также иными органами публичной власти;

во-вторых, как систему мер не только регулирующего и профилактического характера, но включающую и иные формы и способы правоприменительной деятельности.

Такой комплексный и системный подход к пониманию иммиграционного контроля находит свое отражение и в научной литературе. По мнению С.О. Харламова, иммиграционный контроль – это «общегосударственные и ведомственные средства и методы, с помощью которых обеспечивается исполнение всеми учреждениями, организациями, органами, должностными лицами и гражданами миграционного законодательства»⁶. Рассмотрим подробнее, какие контрольно-надзорные полномочия осуществляют те или иные органы публичной власти в области миграционных отношений, что позволит уточнить и дополнить содержание понятия «иммиграционный контроль».

Основным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственную миграционную политику, в том числе и в сфере иммиграционного контроля и противодействия незаконной миграции, является *Федеральная миграционная служба*. В соответствии с Положением о Федеральной миграционной службе, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 года № 928 (в ред. от 31 октября 2009 г.), ФМС осуществляет контроль и надзор:

– за соблюдением иммиграционных правил иностранными гражданами и лицами без гражданства;

– за соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Россию и использования их труда⁷.

Кроме того, ФМС обеспечивает в установленном порядке реализацию прав и обязательств Российской Федерации, предусмотренных соглашениями о реадмиссии. Реализуя данные контрольно-надзорные функции, ФМС

⁶ Харламов С.О. Иммиграционный контроль в системе функций органов внутренних дел России: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 38.

⁷ Более подробно: Административный регламент по исполнению государственной функции контроля и надзора за соблюдением положений миграционного законодательства Российской Федерации иностранными гражданами и лицами без гражданства и за соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российской Федерации и использования их труда, утвержденный приказом МВД РФ и ФМС России от 30 апреля 2009 г. № 338/97.

организует и осуществляет в соответствии с законодательством проверку фактов и документов, представленных для обоснования заявлений по вопросам гражданства РФ, а в случае необходимости запрашивает дополнительные сведения в соответствующих государственных органах. Ею организуется миграционный учет и контроль за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства, должностными лицами, юридическими лицами, иными органами и организациями правил миграционного учета. В необходимых случаях также принимаются решения о депортации иностранных граждан и лиц без гражданства и осуществляются меры по их депортации и административному выдворению за пределы России, а также решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в нашем государстве, об установлении запрета на въезд иностранных граждан и лиц без гражданства.

Возлагая на ФМС значительный объем контрольно-надзорных полномочий, названное Положение в целях их реализации предоставляет **право:**

- организовывать проведение необходимых исследований, испытаний, экспертиз, анализа и оценок, а также научных исследований по вопросам осуществления контроля и надзора в сфере миграционной деятельности;

- запрашивать и получать в установленном порядке сведения, необходимые для принятия решений по вопросам иммиграционного контроля и противодействия незаконной миграции;

- привлекать в установленном порядке для выработки решений по данным вопросам научные и иные организации, ученых и специалистов, в том числе на договорной основе;

- образовывать в установленном порядке самостоятельно и совместно с другими федеральными органами исполнительной власти совещательные органы (советы, комиссии) для рассмотрения названных вопросов;

- заключать гражданско-правовые договоры.

В необходимых случаях ФМС России вправе также инициировать разработку проектов федеральных нормативных правовых актов и принимать локальные правовые акты в пределах собственной компетенции⁸.

Специализированным органом в сфере иммиграционного контроля и противодействия незаконной миграции является *Управление иммиграционного контроля ФМС России*, которое решает основные задачи организационного, методологического и координационного характера:

- организационно-методологическое руководство по организации и обеспечению функционирования системы иммиграционного контроля в Российской Федерации, создании, реорганизации и ликвидации ее органов;

- организация работы по предупреждению и пресечению незаконной миграции;

- организационно-методологическое обеспечение деятельности

⁸ Положение о Федеральной миграционной службе, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 года № 928 (в ред. от 31 октября 2009 г.).

территориальных органов ФМС России по контролю за соблюдением иностранными гражданами правил въезда, временного пребывания (проживания) и выезда из Российской Федерации и контроль их работы;

– содействие защите прав иностранных граждан и лиц без гражданства по вопросам, отнесенным к его компетенции⁹.

Основной объем текущей работы осуществляется *территориальными органами ФМС в субъектах РФ*. Их деятельность регулируется приказом МВД России от 2 декабря 2005 г. № 983 «Об утверждении типового положения о территориальном органе Федеральной миграционной службы», которым определены наряду с другими задачами также функции контрольно-надзорного характера. В частности, осуществление контроля за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных правил проживания и временного пребывания в Российской Федерации, а также реализация во взаимодействии с другими территориальными органами федеральных органов исполнительной власти мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции.

Реализуя данные задачи, территориальные органы ФМС в соответствии с законодательством осуществляют: оформление и выдачу приглашений иностранным гражданам и лицам без гражданства на въезд в Россию, а также ведение учета оформляющих приглашения юридических лиц; продление либо сокращение срока временного пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства в Российской Федерации; выдачу, приостановление срока действия или аннулирование разрешений на привлечение и использование иностранных работников, разрешений иностранным гражданам или лицам без гражданства на работу; меры по предупреждению и пресечению незаконной миграции, иммиграционный контроль в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства; проставление отметки о запрещении въезда в Российскую Федерацию в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина или лица без гражданства; проведение государственной дактилоскопической регистрации; производство по делам об административных правонарушениях; представление в установленном порядке в судах интересов Президента РФ, Правительства РФ, МВД России и ФМС России по вопросам своей компетенции, а также защиту в судах интересов территориального органа; подготовку и исполнение решений о депортации иностранных граждан и лиц без гражданства; мероприятия по административному выдворению за пределы России иностранных граждан и лиц без гражданства, а также иные полномочия.

Полномочия территориального органа были существенно расширены приказом ФМС России от 28 февраля 2006 г. № 100 «О наделении некоторых территориальных органов федеральной миграционной службы дополнительными полномочиями». Это – осуществление взаимодействия с Аппаратом полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе, обобщение правоприменительной практики в сфере миграции на

⁹ <http://www.fms.gov.ru/about/structure/management/uik>.

территории федерального округа, внесение предложений руководству ФМС России по совершенствованию миграционного законодательства и осуществление сводно-аналитических, информационных, учебно-методических и контрольных функций в отношении территориальных органов ФМС России, расположенных на территории федерального округа.

Рост полномочий и в целом усиление роли территориальных органов ФМС России в системе иммиграционного контроля стало основой проведения эксперимента, а позднее и последовательной политики под руководством Управления иммиграционного контроля по формированию в их составе специализированных структур, осуществляющих контрольно-надзорные функции. В региональных управлениях ФМС функция иммиграционного контроля была возложена на специально созданные подразделения. По мнению А.В. Земсковой, линия иммиграционного контроля – одно из немногих направлений в ФМС России, которое носит отраслевой специализированный характер. Если раньше эта функция в территориальных подразделениях была "размыта" среди других немаловажных задач, то создание в большинстве субъектов Российской Федерации самостоятельных специализированных подразделений сразу же сказалось на результатах работы.

Показатели уже 2008 года по линии иммиграционного контроля, когда эта система начала функционировать, по сравнению с результатами работы в 2007 году, выявили рост по всем позициям. Это, например, незаконное привлечение к трудовой деятельности иностранных граждан или лиц без гражданства. Количество выявленных правонарушений в 2008 году в три раза превысило показатели предыдущего. Почти третья часть из шести миллиардов рублей штрафных санкций в 2008 году в рамках реализации контрольно-надзорных полномочий была наложена на работодателей. В целом, по оценке Начальника Управления иммиграционного контроля А.В. Земсковой, проведенная реструктуризация дала возможность сконцентрировать внимание и усилие сотрудников на конкретном направлении, не расплываясь на другие. Все максимально было сосредоточено в одних руках. Это позволило перейти к постановке и решению вопроса о создании в больших региональных УФМС с численностью обслуживаемого населения больше одного миллиона человек управлений иммиграционного контроля¹⁰.

Деятельность отделов иммиграционного контроля УФМС России в субъектах Российской Федерации осуществляется в соответствии с *положениями*, определяющими их полномочия и организацию. Отделы являются структурными подразделениями УФМС России и находятся в непосредственном подчинении заместителя начальника УФМС России в субъекте Российской Федерации – начальника отдела иммиграционного контроля. В структуру отдела входят отделения противодействия незаконной миграции, которые дислоцируются на территории отдельных

¹⁰ http://www.fms.gov.ru/press/publications/news_detail.php?ID=2841328.

муниципальных образований. Должности в отделах замещаются сотрудниками органов внутренних дел, государственными служащими и работниками.

Деятельность отделов осуществляется в соответствии с принципами уважения прав и свобод человека и гражданина, законности и гуманизма, на основе планирования, сочетания единоначалия в решении вопросов служебной деятельности и коллегиальности при их обсуждении, персональной ответственности каждого сотрудника отдела за выполнение своих служебных обязанностей и отдельных поручений. Отделы в пределах своей компетенции осуществляют деятельность во взаимодействии с другими структурными подразделениями УФМС России, а также с другими территориальными органами федеральных органов исполнительной власти. При решении совместных задач они обеспечивают необходимое взаимодействие с органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями в пределах своей компетенции.

Положение об Отделе, структура, штатное расписание, численность Отдела утверждаются начальником соответствующего УФМС России.

Основными задачами Отдела являются:

- осуществление контроля за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных правил проживания и временного пребывания;
- реализация во взаимодействии с другими территориальными органами федеральных органов исполнительной власти мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции;
- осуществление контроля деятельности структурных подразделений территориального органа по направлению деятельности Отдела, оказание им практической и методической помощи в совершенствовании форм и методов работы.

Для реализации данных задач каждый осуществляет следующие полномочия:

- контролирует соблюдение правил проживания и временного пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства;
- исполняет в пределах своей компетенции международные договоры, нормативно-правовые акты Российской Федерации о выезде из Российской Федерации и въезде в Российскую Федерацию, о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российскую Федерацию, а также нормативно-правовые акты МВД России, приказы и распоряжения ФМС России по вопросам миграционного учета иностранных граждан;
- выявляет иностранных граждан и лиц без гражданства, нарушающих правила въезда, транзитного проезда, проживания, временного пребывания на территории Российской Федерации и выезда из Российской Федерации;
- организует работу по закрытию и открытию въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, въезд которым в РФ не разрешен;

- обеспечивает пункты пропуска, расположенные на территории субъекта Российской Федерации бланками миграционных карт, осуществляет обработку и анализ заполненных бланков миграционных карт, вносит сведения в региональную базу данных и ЦБД УИГ;

- организует взаимодействие с органами пограничного контроля по вопросам осуществления непропуска иностранных граждан на территорию России, выдачи и сбора бланков миграционных карт, передачи сведений о проследовавших через границу лицах в ЦБД УИГ и др.

Кроме того, такой Отдел в соответствии с законодательством Российской Федерации подготавливает и осуществляет в установленном порядке мероприятия по депортации за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства; проводит прием граждан, своевременно и полно рассматривает устные и письменные обращения граждан, принимает по ним соответствующие решения и направляет ответы в установленный законодательством Российской Федерации срок; оформляет и направляет в ФМС России в установленном порядке материалы, подтверждающие обстоятельства, являющиеся основанием для принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранных граждан или лиц без гражданства. Он также принимает участие в создании единой информационной системы и в формировании федеральных баз данных, направляет информацию в соответствующие информационные центры о привлечении иностранных граждан и лиц без гражданства к административной ответственности, взаимодействует и проводит в установленном порядке консультации с российскими и зарубежными общественными организациями.

Отдел для осуществления своих полномочий имеет все необходимые права, которыми обладают территориальные органы ФМС России для осуществления контрольно-надзорной деятельности. Это:

- право запрашивать и получать в установленном порядке от территориальных федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и иных организаций документы, справочные материалы и другую информацию, необходимые для принятия решений по вопросам своей деятельности;

- участвовать в установленном порядке в информационном обмене с ФМС России, МВД России и их территориальными органами и др.;

- подготавливать и направлять в органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также в иные организации информацию о недостатках, выявленных при проведении мероприятий по контролю за соблюдением миграционного законодательства;

- взаимодействовать в установленном порядке со средствами массовой информации по своему направлению деятельности;

- проводить проверки мест проживания и временного пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства, а также юридических и физических лиц, использующих труд иностранных граждан, и лиц,

приглашающих иностранных граждан;

– привлекать к административной ответственности лиц, допустивших нарушения миграционного законодательства Российской Федерации;

– оформлять учетные дела по выдворению иностранных граждан и лиц без гражданства;

– контролировать ведение учетных дел по исполнению решений о выдворении иностранных граждан и лиц без гражданства в территориальных пунктах УФМС России.

В целом, анализ и обобщение организационно-функциональной структуры, обеспечивающей осуществление деятельности в сфере иммиграционного контроля, в том числе связанной с противодействием незаконной коррупции, позволяет дать сущностное определение иммиграционного контроля. *Сущность* иммиграционного контроля состоит в том, что государство, в процессе достижения социально-экономических целей миграции, наделяет органы государственной власти контрольными функциями, позволяющими обеспечивать соблюдение субъектами миграционных правоотношений правовых рамок должного и возможного поведения¹¹. *Содержание* иммиграционного контроля представлено на схеме (см. Схему 1), обобщение которой позволяет выделить три основные сферы контроля – правовую, социальную и экономическую.



¹¹ См.: Юрков А.Л. К вопросу о целях иммиграционного контроля // Журнал российского права. 2007. № 5.

Схема 1. Понятие иммиграционного контроля

Реализуя контрольно-надзорные полномочия, ФМС России и ее структурные подразделения взаимодействуют не только между собой, но и с другими федеральными и региональными органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также общественными и иными организациями. Приоритетное значение ФМС России придает организации *межведомственного взаимодействия*, осуществляемого в соответствии с Указами Президента РФ – от 19 июля 2004 года № 927 «Вопросы Министерства внутренних дел» (в ред. от 28 февраля 2009 г.) и от 19 июля 2004 г. № 928 «Вопросы Федеральной миграционной службы» (в ред. от 31 октября 2009 г.). Такое взаимодействие предусматривает:

- разработку совместных нормативных правовых актов в сфере реализации контрольно-надзорных полномочий ФМС России;

- разработку и реализацию организационных и практических мер в среде иностранных граждан по выявлению и пресечению правонарушений, связанных с реализацией миграционного законодательства;

- исполнение государственной функции контроля и надзора за соблюдением положений миграционного законодательства РФ иностранными гражданами и лицами без гражданства, а также за соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Россию и использования их труда;

- контроль за использованием иностранной рабочей силы, недопущение фактов выдачи разрешений на работу иностранным гражданам, осужденным за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, а также имеющих непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории России либо за её пределами;

- проведение совместных оперативно-профилактических мероприятий («Нелегальный мигрант», «Нелегал» и др.) на наиболее интенсивных направлениях въезда-выезда иностранных граждан и лиц без гражданства на территорию России из третьих стран, в приграничных субъектах РФ, на маршрутах водного, железнодорожного и авиационного транспорта.

ФМС России осуществляет взаимодействие также с другими органами исполнительной власти: с ФСБ России, органами прокуратуры, с МИД России, Минюстом России, с Федеральной службой судебных приставов, с Федеральной службой по труду и занятости и др. Так, взаимодействие с органами Пограничной службы ФСБ России позволяет получать своевременные и достоверные сведения о лицах, въезжающих в страну и выезжающих из страны, вести учет этих данных путем обработки въездных и выездных частей миграционных карт. Правовая основа такого взаимодействия определена постановлением Правительства РФ от 16 февраля 2008 года № 77 «Об утверждении правил учета в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации иностранных

граждан и лиц без гражданства, въезжающих на территорию Российской Федерации (в том числе, ищущих убежище), следующих транзитом через территорию Российской Федерации, и взаимодействия органов пограничного контроля и органов иммиграционного контроля при его осуществлении». В соответствии с ним органы пограничного контроля обязаны в течение суток передавать сведения о фактах въезда в Россию и выезда из нее иностранных граждан или лиц без гражданства в органы иммиграционного контроля¹².

ФМС России также взаимодействует с территориальными органами ФСБ России. С участием подразделений органов внутренних дел, территориальных органов ФСБ России, иных заинтересованных органов исполнительной власти организуются и проводятся оперативно-профилактические мероприятия и специальные мероприятия по выявлению и пресечению деятельности лиц и организаций, способствующих незаконной миграции и виновных в нарушении режима пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России, правил привлечения и использования иностранных работников. В частности, показали высокую эффективность такие совместные мероприятия как «Иностранец», «Гостиница», «Профилактика», «Работодатель», «Режим», «Контроль».

Как показывает анализ практики взаимодействия ФМС России с иными федеральными органами исполнительной власти в сфере иммиграционного контроля и противодействия незаконной миграции:

– на уровне центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти основными формами такого взаимодействия являются: проведение совместных заседаний коллегий федеральных органов исполнительной власти и совместных совещаний; участие в нормотворческой деятельности и согласование проектов нормативных правовых актов; обмен информационными данными; участие в согласительных комиссиях при разработке нормативных правовых актов; разработка и принятие совместных управленческих документов (приказов), регламентирующих порядок взаимодействия;

– на уровне территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти обычно детализируются и конкретизируются общие планы совместной деятельности, разрабатываются конкретные программы; проводятся совместные проверочные мероприятия; осуществляется межведомственный обмен информацией.

Важным механизмом противодействия незаконной миграции является взаимодействие ФМС России с международными организациями и зарубежными странами. Это прежде всего взаимодействие с международными организациями – Международной организацией по миграции (МОМ) и Управлением Верховного комиссара Организации Объединённых Наций по делам беженцев (УВКБ ООН). Кроме того, ФМС России в соответствии с положениями международных соглашений

¹² Собрание законодательства РФ. 2008. № 8. Ст. 735.

осуществляет на двусторонней основе и с учетом принципа взаимности обмен статистическими данными в сфере миграции с некоторыми партнерскими организациями в государствах-участниках СНГ (Таджикистан, Киргизстан, Узбекистан, Молдова). Предпринимаются шаги по созданию в рамках ЕврАзЭС межгосударственного банка данных трудящихся-мигрантов¹³.

Определенную помощь для совершенствования иммиграционного контроля оказывает взаимодействие ФМС России, ее структур и территориальных органов с общественными организациями. В целях привлечения представителей общественных объединений и специалистов в области миграции населения к выработке мер по совершенствованию государственной миграционной политики 10 апреля 2006 года был создан Общественный совет при Федеральной миграционной службе. Согласно Положению об Общественном совете при Федеральной миграционной службе он является совещательно-консультативным органом при ФМС России и создается с целью оказания содействия ФМС России в подготовке предложений по выработке и реализации мероприятий по совершенствованию государственной миграционной политики в Российской Федерации, а также в целях содействия развитию малого и среднего предпринимательства в пределах компетенции ФМС России. Решения Общественного совета носят рекомендательный характер. Одновременно, летом 2007 года, Общественно-консультативные советы были созданы при Управлениях ФМС России в субъектах Федерации. Кроме того, ФМС России активно сотрудничает с другими неправительственными, общественными организациями, в частности, постоянный контакт поддерживается с Общественной Палатой Российской Федерации. Руководители ФМС России регулярно принимают участие в проводимых Общественной Палатой мероприятиях.

2. Правовая основа иммиграционного контроля в России.

Контрольно-надзорная деятельность ФМС России, ее структурных подразделений и территориальных органов, а также порядок их взаимодействия с другими организациями в данной сфере основаны на требованиях российского законодательства, а в определенных сферах также норм международного права. Учитывая их большое количество и разнообразие, для изучения *правовой основы иммиграционного контроля и противодействия незаконной миграции* целесообразно использовать метод классификации. С учетом юридической силы правовая основа может быть представлена следующим образом:

1. Конституция Российской Федерации (с поправками от 30 декабря

¹³ http://www.council.gov.ru/inf_ps/chronicle/2009/05/item9770.html. Более подробно данное направление деятельности раскрывается при рассмотрении международного сотрудничества ФМС России.

2008 г.), устанавливающая общие принципы контрольной деятельности государства в интересах общества и отдельного человека, в строгом соответствии с требованиями законности и права каждого, кто законно находится на территории России, свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства, а также свободно выезжать за пределы России.

2. Общеизвестные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, особое место среди которых занимают соглашения о реадмиссии. Наряду с соглашениями важные последствия могут иметь и иные межгосударственные акты, а также правовые акты, заключаемые между отдельными органами государственной власти. В частности, Меморандум между Федеральной миграционной службой России и Ведомством по делам миграции и гражданства Министерства внутренних дел Венгерской Республики о взаимопонимании и сотрудничестве в сфере миграции, подписанный 28 февраля 2006 г., открыл новые возможности для взаимодействия Сторон, в том числе в сфере иммиграционного контроля, предупреждения и пресечения нелегальной миграции.

Значение норм международного права будет возрастать и дальше в связи с процессами глобализации. Как было отмечено в Решении Совета министров иностранных дел СНГ «О Группе для выработки предложений по согласованной миграционной политике государств – участников Содружества Независимых Государств» (Ашхабад, 10 апреля 2009 г.), такие документы, как, например, Программа сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в противодействии незаконной миграции на 2009-2011 годы отвечают интересам всех государств.

3. Кодифицированные федеральные законы, регулирующие отдельные вопросы иммиграционного контроля и противодействия незаконной миграции. Это – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 9 ноября 2009 г.; далее – КоАП России), устанавливающий административную ответственность за нарушение миграционного законодательства; Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 10 ноября 2009 г.), определяющий порядок трудоустройства иностранных граждан и граждан без гражданства, нарушение которого становится основанием для действий органов иммиграционного контроля; Гражданский кодекс Российской Федерации, часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ, часть вторая от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (в ред. от 17 июля 2009 г.), регламентирующий договорные отношения с мигрантами, соблюдение которых обеспечивает законность миграции, а также другие кодифицированные акты.

4. Федеральные законы, устанавливающие порядок организации и осуществления иммиграционного контроля:

– от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. от 28 июня 2009 г.), регулирующий

наряду с правовым положением иностранных граждан в Российской Федерации также в статье 30-32.1 порядок контроля за пребыванием и проживанием иностранных граждан в России и последствия несоблюдения их сроков, а также контроля за трудовой деятельностью иностранных работников и выполнения международных договоров о реадмиссии;

– от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (в ред. от 19 июля 2009 г.), которым миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства в России определяется как одна из форм государственного регулирования миграционных процессов, направленная на обеспечение прав каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства в пределах России, а также на реализацию ее национальных интересов в сфере миграции;

– от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» (в ред. от 30 декабря 2008 г.), устанавливающий особый правовой режим государственной границы, нарушение которого является основанием для признания миграции незаконной;

– от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (в ред. от 28 июня 2009 г.), конкретизирующий порядок пересечения Государственной границы Российской Федерации при осуществлении выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию, а также иные федеральные законы.

5. Подзаконные акты, среди которых приоритетное место занимают Указы Президента РФ и постановления Правительства РФ. Наряду с правовыми актами, которые были уже названы¹⁴, необходимо обратить внимание на следующие:

– Указ Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 927 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» (в ред. от 28 февраля 2009 г.), которым наряду с другими полномочиями регулируется важная роль МВД в координации мероприятий по иммиграционному контролю;

– постановления Правительства РФ – от 16 августа 2004 г. № 413 «О миграционной карте» (в ред. от 6 мая 2006 г.)¹⁵; от 15 января 2007 г. № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (в ред. от 10 ноября 2009 г.) и др.

Среди подзаконных актов важное место занимают **ведомственные**

¹⁴ Указ Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 928 «Вопросы Федеральной миграционной службы (в ред. от 28 февраля 2009 г.); Постановление Правительства РФ от 16 февраля 2008 года № 77 «Об утверждении правил учета в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, въезжающих на территорию Российской Федерации (в том числе, ищущих убежище), следующих транзитом через территорию Российской Федерации, и взаимодействия органов пограничного контроля и органов иммиграционного контроля при его осуществлении».

¹⁵ Собрание законодательства РФ. 2004. № 34. Ст. 3553.

акты – правовые акты МВД России, ФМС России, а также других органов государственной власти. В частности, это:

– нормативные правовые акты МВД России и других ведомств: Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации Федеральной миграционной службы от 12 октября 2009 г. № 758/240 "Об организации деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной миграционной службы и их территориальных органов иностранных граждан или лиц без гражданства»; приказ МВД России и ФМС России от 30 апреля 2009 г. № 338/97 «Об утверждении Административного регламента по исполнению государственной функции контроля и надзора за соблюдением положений миграционного законодательства Российской Федерации иностранными гражданами и лицами без гражданства и за соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда» и др.;

– нормативные правовые акты ФМС России: приказ ФМС России от 8 ноября 2007 г. № 430 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной функции по оформлению, выдаче, продлению срока действия, восстановлению и по исполнению государственной функции по аннулированию виз иностранным гражданам и лицам без гражданства» и др.;

– нормативные правовые акты ФСБ России: приказ ФСБ России от 23 декабря 2008 г. № 631 «Об утверждении Инструкции об организации деятельности пограничных органов по административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства»; указание ФМС России и ФСБ России от 28 января 2008 года № МС-1/4-1553/2 «О совершенствовании взаимодействия между пограничными органами и территориальными органами ФМС России» и др.

В целом, нормативная правовая база в сфере иммиграционного контроля и противодействия незаконной миграции, значительно дополненная и обновленная в последние годы, создает необходимые условия для эффективной реализации ФМС России контрольно-надзорных полномочий. Действующее законодательство в то же время подтверждает приверженность России общечеловеческим ценностям, обеспечивая права каждого на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства. Оно предоставляет преимущества в трудоустройстве гражданам иностранных государств, с которыми у России заключены соглашения о безвизовых поездках граждан; упрощает процедуру получения разрешения на работу иностранными гражданами, прибывшим в Россию в порядке, не требующем получения визы; предоставляет работодателям право привлекать иностранных граждан и использовать их труд без получения разрешения на привлечение и использование иностранных работников, прибывших в Россию в порядке, не требующем получения визы, и имеющих разрешение на работу; значительно упрощает процедуру приобретения иностранными гражданами правового статуса на территории России.

Если ранее иммигранты не могли в установленном порядке урегулировать свой правовой статус без выезда за пределы России, соответствующие изменения в законодательстве позволяют в настоящее время сделать это. В основном это категория граждан государств – участников СНГ. Выдворение таких категорий иностранных граждан из России приводило к большим затратам бюджета, а ограничение на их въезд в РФ в течение пяти лет после выдворения – к одномоментному лишению российской экономики значительного количества иностранной рабочей силы. ФМС России совместно с МВД РФ был разработан механизм возможной легализации отдельных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории России с неоформленным правовым статусом. Для того чтобы урегулировать статус, необходим набор нескольких документов – паспорта того государства, к принадлежности которого он относится, то есть документа, по которому иностранный гражданин въехал на территорию России; наличие миграционной карты, то есть документа, который гражданин должен получить при пересечении границы, заполнить, предъявить в регистрационный орган и таким образом легализовать себя у нас в стране; разрешение на трудовую деятельность¹⁶. Все это создает благоприятные условия для того, чтобы миграционные процессы приобрели организованный и законный характер, что, в конечном счете, должно способствовать снижению уровня незаконной миграции.

С другой стороны, миграционное законодательство направлено на *ужесточение мер противодействия незаконной миграции*. С этой целью существенно повышены размеры административных штрафов с иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушение правил пребывания (проживания) на территории государства. Предусмотрено привлечение к административной ответственности руководителей организаций, например, управляющих оптовыми и розничными рынками, предоставляющими торговые места юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, незаконно привлекающим иностранных работников к трудовой деятельности. Введена административная ответственность индивидуальных предпринимателей – юридических лиц, незаконно привлекающих иностранных работников к трудовой деятельности¹⁷. Главой 18 КоАП России установлена возможность привлечения к административной ответственности индивидуальных предпринимателей без образования юридического лица по правонарушениям, предусмотренным российским законодательством.

Относительно новым правовым инструментом стал такой вид административного наказания, как административное приостановление деятельности. Для некоторых видов нарушений предусмотрено административное приостановление деятельности на срок до 90 суток. Кроме

¹⁶ Интернет-интервью с А.В. Земсковой, начальником Управления иммиграционного контроля ФМС России // http://www.fmsrm.ru/doc_81.html.

¹⁷ Необходимость таких мер была обусловлена тем, что лишь 10% иностранных работников в России легально осуществляли свою трудовую деятельность.

прочего, была введена административная ответственность «...за предоставление жилого помещения или транспортного средства либо оказание иных услуг иностранному гражданину или лицу без гражданства, находящимся в Российской Федерации с нарушением установленного порядка или правил транзитного проезда через ее территорию»¹⁸.

Нельзя не заметить, что характер развития миграционного законодательства в части регулирования контрольно-надзорной деятельности в целом соответствует аналогичным тенденциям в зарубежных странах. По весьма показательной характеристике специалистов, иммиграционная политика развитых стран выглядит сегодня также двуликим Янусом, стоящим у входа в западный мир: одно лицо приветливо улыбается избранникам, которых не так мало, другое – отпугивает остальных, которых еще больше¹⁹.

3. Основные формы контрольно-надзорной деятельности ФМС России в сфере миграционных отношений

В системе достаточно разнообразных форм контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой органами государственной власти в сфере миграционных правоотношений – от общественного контроля до прокурорского надзора и конституционного контроля – ФМС России использует собственные, предусмотренные законодательством только для ней формы и способы. Это – проведение проверочных мероприятий и принятие соответствующих решений по их результатам. В частности, только за 2008 год по линии иммиграционного контроля на территории России было проведено 337 459 мероприятий по выявлению фактов нарушения иммиграционного законодательства, в ходе которых было проверено 3 423 225 объектов строительства, бытового обслуживания, жилого сектора, промышленных, сельскохозяйственных, торговых и иных объектов. Сотрудниками территориальных органов ФМС России в 2008 году было составлено 2 323 572 протокола об административных нарушениях и взыскано административных штрафов на сумму 3 256 166,344 тыс. рубл. Было выявлено 8 364 мигрантов, имеющих на руках поддельные документы²⁰.

Значение такой деятельности будет в ближайшие годы только возрастать. Как было признано в Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, реальная экономическая угроза связана с уменьшением численности населения рабочих возрастов и соответственно с сокращением экономического потенциала страны. В условиях ожидаемого экономического роста, сокращение численности

¹⁸ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 9 ноября 2009 г.). Ст. 18.9.

¹⁹ http://www.archipelag.ru/agenda/povestka/povestkaimmigration/europadis/politic_izmeneniya

²⁰ <http://ufms.tatar.ru/rus/index.htm/news/26321.htm>

экономически активного населения (по оценке Минэкономразвития России на 3,2 млн. человек за 2006-2010 годы) вызовет дефицит рабочей силы, который может покрываться за счет нерегулируемой иммиграции из стран Среднего Востока, Китая, Вьетнама. В учетом этого, предусмотрено уже к 2016 году – увеличить объемы привлечения на постоянное место жительства в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, квалифицированных иностранных специалистов и молодежи, обеспечить на этой основе миграционный прирост на уровне не менее 200 тыс. человек ежегодно, а к 2025 году – обеспечить миграционный прирост на уровне более 300 тыс. человек ежегодно, что, безусловно увеличит не только объем проверочной деятельности, но и влияние ее эффективности на социально-экономическое развитие России в целом. Уже к 2008 году, по оценке директора ФМС России К. Ромодановского, миграционный прирост не только дал определенный экономический эффект, но и более чем на 65 процентов компенсировал численные потери населения²¹.

Порядок проведения проверочных мероприятий по вопросам, которые регулируются законодательством об иммиграционном контроле и противодействии незаконной миграции, определяется Административным регламентом по исполнению государственной функции контроля и надзора за соблюдением положений миграционного законодательства Российской Федерации иностранными гражданами и лицами без гражданства и за соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда, утвержденным совместным Приказом МВД России и ФМС России от 30 апреля 2009 № 338/97 (далее – Регламентом).

Под **проверкой** в Регламенте понимается «совокупность действий должностных лиц подразделений системы ФМС России и органов внутренних дел Российской Федерации, связанных с контролем за исполнением требований миграционного законодательства Российской Федерации проверяемым объектом в связи с нахождением иностранного гражданина на территории Российской Федерации, осуществлением необходимых исследований, экспертиз, оформлением результатов проверки и принятием мер по результатам проверки». Территориальные органы ФМС России самостоятельно или совместно с заинтересованными органами исполнительной власти могут проводить проверки по двум основным направлениям:

1) за соблюдением положений миграционного законодательства РФ иностранными гражданами, в том числе соблюдением ими установленных *правил* – въезда и выезда в пределы (за пределы) государства, режима пребывания (проживания) в России, миграционного учета и достоверности предоставляемой информации, передвижения и порядка выбора места

²¹ http://www.council.gov.ru/print/inf_ps/chronicle/2004/05/item1969.html (Стенограмма 247 заседания Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 13 мая 2009 года).

проживания, постановки на миграционный учет по месту пребывания, транзитного проезда через территорию России и установленного срока выезда за пределы территории страны, исполнения установленной процедуры идентификации личности и других требований миграционного законодательства;

2) за соблюдением правил привлечения иностранных работников и использования их труда, в том числе соблюдением ими прав иностранных работников, требований законодательства РФ по оформлению разрешения на привлечение и использование иностранной рабочей силы, а также ограничений на допустимую долю иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами и других вопросов, связанных с выполнением требований миграционного законодательства.

С учетом этого *объектами проверки* являются: физические лица, юридические лица, индивидуальные предприниматели, заказчики работ (услуг), транспортные средства, включая транспортные маршруты международных направлений автомобильного, железнодорожного, морского, речного, авиационного транспорта, места пребывания (проживания) иностранных граждан.

Регламентом установлен и определен порядок проведения двух видов проверок: выездных и документарных (см. Схему 2).



Схема 2. Классификация проверочных мероприятий в системе иммиграционного контроля

Выездные проверки могут быть плановые и внеплановые. Если основанием для плановых проверок является соответствующий План проведения проверок по выполнению миграционного законодательства, для внеплановых – наличие данных, свидетельствующих о нарушениях миграционного законодательства и требующих проведения проверочных мероприятий. При выявлении административного правонарушения *внеплановая выездная проверка* включает прежде всего составление протокола, за исключением тех случаев, когда административное наказание назначается в виде предупреждения или административного штрафа (Ст. 28.6. КоАП России). Содержание протокола регулируется ст. 28.2 КоАП России и включает указание на сведения, имеющие отношение к правонарушению: дата и место составления протокола, сведения о

составителе протокола, о лице, совершившем правонарушение о свидетелях и потерпевших, а также иные сведения, необходимые для разрешения дела. При составлении протокола в соответствии с требованиями КоАП России участникам производства по делу разъясняются их права и обязанности, предоставляется возможность ознакомления с протоколом. В случае отсутствия лица, в отношении которого составляется протокол, его копия в течение трех дней со дня составления направляется отсутствующему лицу.

Выездные проверки могут осуществляться либо только территориальными органами ФМС России (такие проверки носят название самостоятельных), либо совместно с другими органами исполнительной власти. В частности, совместно с подразделениями МВД России, а также с привлечением всех заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, включенных в группу по проведению проверки. Совместные проверки осуществляются группой из сотрудников системы ФМС России и сотрудников органов внутренних дел РФ. Их проведение требует высокого уровня координации между организациями, участвующими в ней, ответственность за которую возлагается на руководителя группы проверки.

Выездная проверка проводится в срок до 7 дней, который может быть продлен назначившим ее должностным лицом системы ФМС еще на 7 дней.

Процедура выездных проверок включает: принятие решения о проведении проверки; издание распоряжения о проведении проверки; подготовка к проведению проверки, осуществление выездной проверки; подготовка акта по результатам проведенной проверки, ознакомление с актом должностного лица или законного представителя объекта проверки; принятие по результатам проверки мер, предусмотренных законодательством РФ. Распоряжение о проведении проверки, принимается должностными лицами системы ФМС России, к числу которых относятся: начальники территориальных органов ФМС России и их заместители, начальники структурных подразделений территориальных органов ФМС России, осуществляющие деятельность по линии иммиграционного контроля и внешней трудовой миграции, и их заместители.

Подготовка к проведению проверки включает сбор и анализ информации о проверяемом объекте, решение вопросов материально-технического обеспечения проверки, согласование порядка проведения совместной проверки, определение состава группы по проведению проверки, подготовку проекта распоряжения о проведении проверки.

Осуществление выездной проверки предусматривает: выезд по адресу нахождения (осуществления деятельности) проверяемого объекта; осмотр территории и установление факта нахождения иностранных граждан на территории проверяемого объекта, проверка соблюдения ими положений миграционного законодательства, в том числе определение законности их пребывания и осуществляемой ими деятельности. Акт проверки подписывается руководителем группы проверки и всеми сотрудниками,

включенными в состав группы. При совместной выездной проверке акт направляется в заинтересованные федеральные органы исполнительной власти, их территориальные органы, органы государственной власти субъектов РФ и в органы местного самоуправления, сотрудниками которых она осуществлялась.

В настоящее время порядок совместных проверок регулируется соответствующими ведомственными регламентами. Так, приказом Федеральной службы по труду и занятости и Федеральной миграционной службы РФ от 3 апреля 2007 г. N 40/66 был утвержден Регламент взаимодействия Федеральной службы по труду и занятости и Федеральной миграционной службы и их территориальных органов по осуществлению мероприятий по контролю (надзору) за трудовой деятельностью иностранных работников на территории Российской Федерации. В соответствии с ним ФМС и Роструд на основании совместного плана проверок и изданного на его основе распоряжения (приказа), подписанного руководителями обеих структур и заверенного двумя печатями, осуществляют проверку, в ходе которой:

1) сотрудники ФМС обязательно проверяют:

- наличие разрешений на привлечение и использование труда иностранных работников;

- наличие у иностранных работников документов, удостоверяющих личность, миграционной карты, документов, которые подтверждают постановку на миграционный учет, вид на жительство или разрешение на временное проживание, и других документов, которые есть у работника (трудового договора, договора на оказание услуг (выполнение работ), разрешения на работу);

- соответствие численности и профессионального состава иностранных рабочих установленной квоте;

- соответствие заявленной цели въезда в Россию фактически выполняемой работе или роду занятий;

2) представители Роструда выясняют, соответствуют ли трудовые договоры и условия труда иностранных рабочих законодательству РФ²².

Документарная проверка проводится без выезда на объект при получении подразделением системы ФМС России сведений о возможных нарушениях миграционного законодательства РФ и наличия в имеющихся сведениях признаков, указывающих на административное правонарушение. Процедура такой проверки включает:

- направление проверяемому объекту запроса о предоставлении документов и информации;

- направление запросов в адрес иных организаций и органов власти о предоставлении дополнительно документов и информации, связанных с деятельностью проверяемых объектов;

- анализ полученных документов и информации;

²² Российская газета. 2007. 15 мая. № 100.

– составление акта проверки в двух экземплярах, первый из которых направляется с уведомлением о вручении представителю проверяемого объекта, второй – приобщается к материалам проверки.

Документарная проверка проводится в срок до одного месяца. Этот срок может быть продлен еще на один месяц.

Конечными результатами как выездной, так и документарной проверок являются, с одной стороны, обеспечение выполнения требований миграционного законодательства, прав и законных интересов иностранных граждан, с другой – выявление административных правонарушений и преступлений в сфере миграционных правоотношений, привлечение к ответственности виновных лиц, а также устранение причин и условий, способствующих совершению новых правонарушений.

Для того, чтобы добиваться таких результатов необходимо в случае выявления в ходе проверки административных правонарушений использовать судебный либо административный порядок их рассмотрения. *Привлечение к административной ответственности* осуществляется в соответствии с требованиями КоАП России на основании постановления по делу об административном правонарушении. Постановление может быть вынесено должностным лицом, коллегиальным органом или судьей в виде назначения административного наказания или прекращения производства по делу об административном правонарушении.

В постановлении указываются: должность, фамилия, имя, отчество судьи, должностного лица, наименование и состав коллегиального органа, вынесших постановление, их адрес; дата и место рассмотрения дела; сведения о лице, в отношении которого рассмотрено дело; обстоятельства, установленные при рассмотрении дела; статья КоАП России или закона субъекта РФ, предусматривающая административную ответственность за совершение административного правонарушения в сфере миграционных отношений, либо основания прекращения производства по делу; мотивированное решение по делу; срок и порядок обжалования постановления. Такое постановление обязательно для исполнения всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями, юридическими лицами.

В отдельных случаях для принятия решения об административном наказании требуется проведение *административного расследования*, порядок которого регулируется ст. 28.7 КоАП России. Административное расследование проводится, когда необходимо проведение экспертизы или иных процессуальных действий, требующих значительных временных затрат. В этом случае принимается решение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования. Решение может быть принято лицом, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении, как установлено ст. 28.3 КоАП России, в виде определения о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного

расследования (определение) или прокурором – в виде постановления. *В определении* указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего определение, повод для возбуждения дела об административном правонарушении, данные, свидетельствующие о факте административного правонарушения, статья КоАП России либо закона субъекта РФ, предусматривающая административную ответственность за данное правонарушение.

Административное расследование, возбужденное должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, проводится самим должностным лицом по месту совершения или выявления административного правонарушения. Если же административное расследование проводится по решению руководителя органа, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, или его заместителя – другим должностным лицом этого органа, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях.

Срок проведения административного расследования не может превышать одного месяца, начиная с момента возбуждения дела об административном правонарушении. В исключительных случаях он может быть продлен еще до одного месяца. Решение о продлении срока проведения административного расследования принимается в виде определения, в котором указываются – основания для продления срока проведения административного расследования и срок, до которого продлено проведение административного расследования. Определение о продлении срока проведения административного расследования подписывается руководителем или его заместителем, принявшим решение. По окончании административного расследования составляется протокол об административном правонарушении либо выносится постановление о прекращении дела об административном правонарушении. В первом случае к правонарушителям применяются меры административного воздействия, установленные российским законодательством.

Результатом проверочных мероприятий может стать также возбуждение уголовного дела и принятие решения об уголовной ответственности лиц, в том числе, например, за подделку и использование поддельных миграционных карт (ч.1 и 3 ст.327 Уголовного кодекса Российской Федерации), а также в соответствии со статьей 322.1 УК РФ «Организация незаконной миграции». Однако решение данных вопросов относится к компетенции уже других органов государственной власти.

Обобщая сказанное, необходимо еще раз подчеркнуть, что эффективность проверочной деятельности прежде всего зависит от работы территориальных органов ФМС России, о чем свидетельствуют и статистические данные. Так, только за 8 месяцев 2009 года сотрудниками территориальных органов ФМС России совместно с подразделениями внутренних дел на местах проведено 285283 оперативно-профилактических мероприятия по выявлению нарушителей миграционного законодательства.

По оценке специалистов, этот показатель увеличился по сравнению с аналогичным показателем прошлого года на 42,5%. В 2009 году (по неполным показателям) территориальными органами ФМС России уже выявлено более 1,6 млн. правонарушений, предусмотренных 18 и 19 главами Кодекса РФ об административных правонарушениях, что на 5,3% больше, чем за прошлогодний отчетный период. Рассмотрено более 1,7 млн. дел об административных правонарушениях. Сумма наложенных административных штрафов превысила 3,7 млн. руб. На 72,2% возросло число выдворенных с территории Российской Федерации (всего 20559 человек). Было также направлено 286 материалов для возбуждения уголовных дел по фактам организации незаконной миграции²³.

При рассмотрении основных форм и способов контрольно-надзорной деятельности ФМС России необходимо также обратить внимание на такие механизмы, как миграционный учет, квитиование, создание Центрального банка данных иностранных граждан²⁴ и др., создающие необходимую основу для повышения эффективности иммиграционного контроля. Необходимую основу для проверочной деятельности составляет также экспертно-аналитическая деятельность.

В частности, в соответствии с Правилами определения исполнительными органами государственной власти потребности в привлечении иностранных работников и формирования квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства РФ от 22 декабря 2006 г. N 783, территориальные органы ФМС России участвуют в рассмотрении заявок работодателей и принятии по ним соответствующих решений. Указанные заявки работодателей рассматриваются в территориальных органах ФМС России с учетом имеющейся в этих органах следующей информации:

- использование в предыдущем и текущем годах установленных квот и соблюдение допустимой доли иностранных работников, используемых в различных отраслях экономики хозяйствующими субъектами;
- допущенные работодателями нарушения порядка привлечения иностранных работников и их устранение;
- страны происхождения (государства гражданской принадлежности) иностранных работников.

Территориальные органы до 15 июня направляют заключения по результатам рассмотрения заявок работодателей в уполномоченные органы субъектов Российской Федерации²⁵. Анализ и обобщение таких заключений позволяют определить наиболее важные направления проверочной деятельности.

²³ <http://www.sknews.ru/regions/stavropol/26034-yeffektivnyj-immigracionnyj-kontrol-vozmozhen-pri.html>.

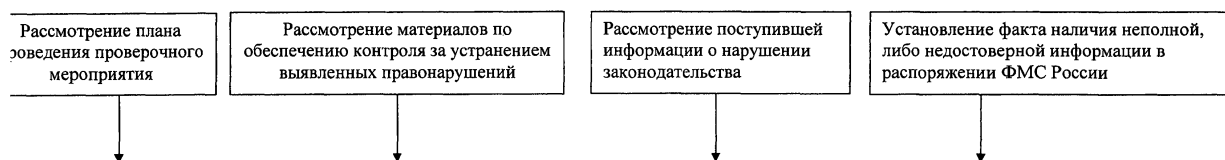
²⁴ По данным ФМС России, банк данных еженедельно пополняется на 1 млн. записей.

²⁵ http://www.council.gov.ru/inf_ps/chronicle/2009/05/item9770.html.

Эффективность контрольно-надзорной деятельности, успешное проведение проверочных мероприятий в строгом соответствии с законодательством требует подготовленных кадров. С учетом этого, последовательная кадровая политика становится одной из составляющих совершенствования иммиграционного контроля. Как показывает анализ результатов проверочных мероприятий, подчас такие негативные моменты, как наложение административного штрафа в сумме, несоразмерной выявленному составу нарушения миграционного законодательства, а также обжалование в суде решений органов ФМС России и их отмена, во многом порождены непрофессионализмом.

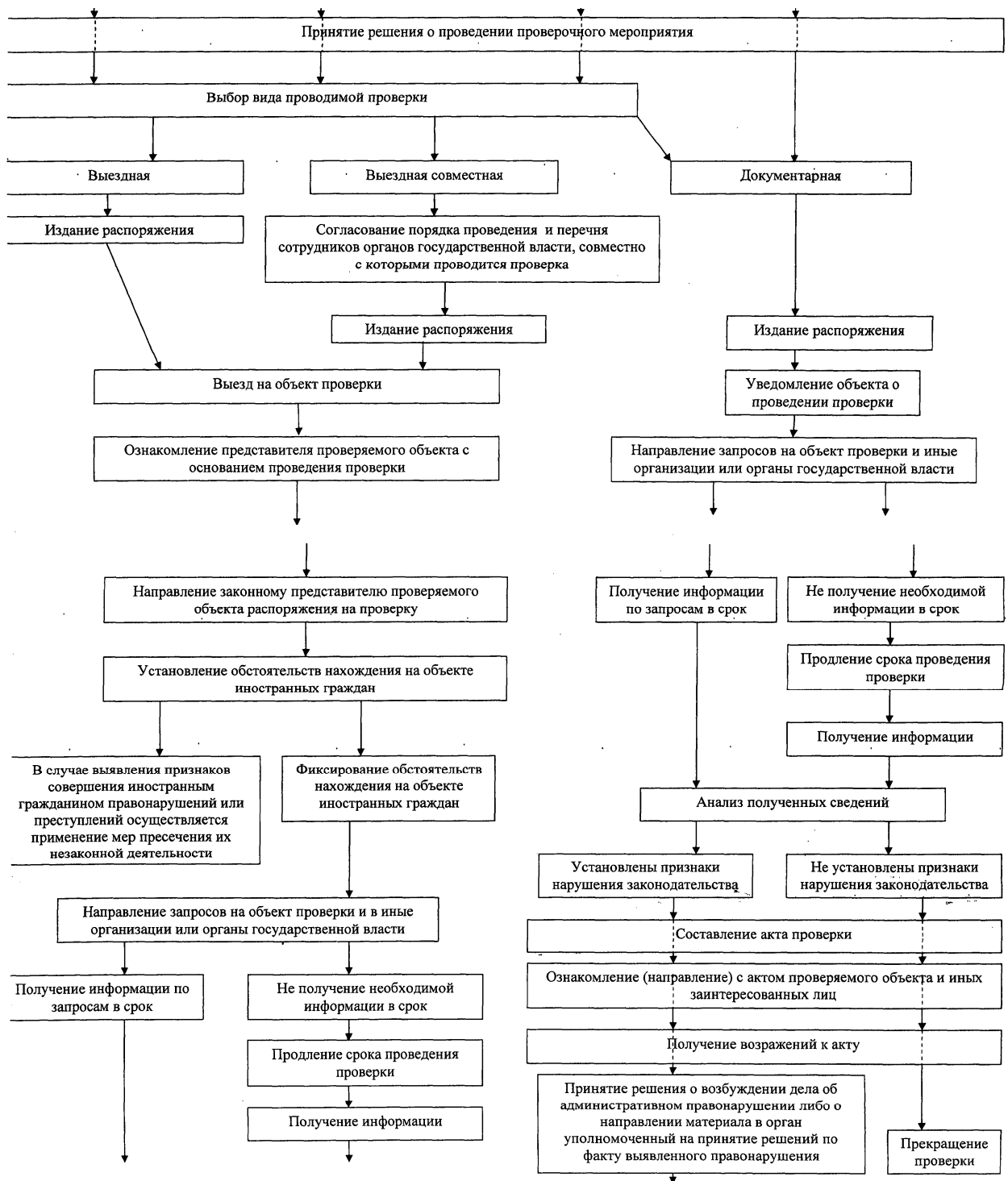
Наряду с принятием мер дисциплинарного воздействия, вплоть до увольнения таких сотрудников из органов, при поддержке руководства ФМС России началась практика проведения собеседований в Управлении иммиграционного контроля с лицами, чьи кандидатуры предлагаются к назначению на должности руководителей, отвечающих за иммиграционный контроль в региональных УФМС. Среди основных требований во время таких собеседований – знание действующего законодательства, правоприменительной практики и миграционной ситуации в регионе. Далеко не каждый кандидат проходит назначение на должность с первого захода, а некоторые вообще сходят с дистанции. Но, как считает начальник Управления иммиграционного контроля ФМС России А.В. Земскова, пусть лучше это произойдет на этапе рассмотрения человека на должность, нежели после того, когда он "нарубит дров"²⁶.

Блок-схема
исполнения государственной функции контроля и надзора
за соблюдением положений миграционного законодательства РФ
иностранцами гражданами и лицами без гражданства и за соблюдением
правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг)
иностранцев работников в Российскую Федерацию
и использования их труда²⁷



²⁶ http://www.fms.gov.ru/press/publications/news_detail.php?ID=2841328.

²⁷ Приказ МВД РФ и Федеральной миграционной службы от 30 апреля 2009 г. № 338/97 «Об утверждении Административного регламента по исполнению государственной функции контроля и надзора за соблюдением положений миграционного законодательства Российской Федерации иностранцами гражданами и лицами без гражданства и за соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранцев работников в Российскую Федерацию и использования их труда».



4. Административное принуждение как механизм противодействия незаконной миграции

При осуществлении иммиграционного контроля и в целях противодействия незаконной миграции основной мерой административного воздействия – государственного принуждения является принудительное удаление иммигранта с территории России. Так, за 2008 год за нарушение миграционного законодательства за пределы Российской Федерации депортирован 71 иностранный гражданин, выдворено в административном

порядке 20 050 иностранных граждан и лиц без гражданства²⁸.

Правовую основу осуществления принудительного удаления составляют:

- Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 9 ноября 2009 г.);
- Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» (в ред. от 30 декабря 2008 г.);

- Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» (в ред. от 30 декабря 2008 г.);

- Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. от 28 июня 2009 г.);

- постановление Правительства РФ от 24 октября 2002 г. № 769 «Об утверждении Правил расходования средств федерального бюджета на мероприятия по депортации либо административному выдворению иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации при невозможности установления приглашающей стороны» « (в ред. от 28 марта 2008 г.);

- Постановление Правительства РФ от 30 июня 2003 г. № 382 «О проставлении отметки о запрещении въезда в Российскую Федерацию некоторых категорий иностранных граждан и лиц без гражданства» (в ред. от 28 марта 2008 г.);

- Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации Федеральной миграционной службы от 12 октября 2009 г. N 758/240 "Об организации деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной миграционной службы и их территориальных органов по депортации и административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства".

Принудительное удаление с территории России может быть осуществлено в виде *депортации* или *административного выдворения*. Если административное выдворение рассматривается как вид административного наказания за правонарушение и осуществляется на основании судебного решения, депортация является административно-восстановительной мерой принуждения и применяется в виде принудительной высылки иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) на ее территории²⁹. *Депортации* подлежат иностранные граждане:

- если срок их проживания или временного пребывания в Российской Федерации сокращен либо если разрешение на временное проживание или

²⁸ <http://ufms.tatar.ru/rus/index.htm/news/26321.htm>.

²⁹ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. от 28 июня 2009 г.). Часть 1 статьи 2.

вид на жительство, выданные ему аннулированы³⁰;

– в отношении которых принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации³¹;

– вместе с членами семьи, получившие уведомление об отказе в рассмотрении ходатайства о признании беженцами или в случае отказа в признании беженцами, либо при уведомлении об утрате или о лишении статуса беженцев, либо утратившими временное убежище или лишенными временного убежища, не использовавшие право обжалования вынесенного решения или получившие отказ на жалобу и не имеющие иных законных оснований для пребывания на территории России, а также лишенные статуса беженцев или временного убежища в связи с их осуждением за совершение преступления на ее территории, – после отбытия наказания, если иные правила не предусмотрены международными договорами РФ³²;

– переданные иностранным государством России в соответствии с международным договором РФ о реадмиссии и не имеющие законных оснований для пребывания (проживания) в России в случае, если между Российской Федерацией и государством гражданской принадлежности либо постоянного или преимущественного проживания данных иностранных граждан не имеется международного договора о реадмиссии³³.

Порядок депортации достаточно подробно определяется Наставлением по организации деятельности органов внутренних дел Российской Федерации и Федеральной миграционной службы по депортации либо административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, утвержденным в качестве приложения к приказу Министерства внутренних дел Российской Федерации Федеральной миграционной службы от 12 октября 2009 г. N 758/240 "Об организации деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной миграционной службы и их территориальных органов по депортации и административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства" (далее – Наставлением). Основанием для депортации является решение о депортации иностранного гражданина начальника (руководителя) территориального органа ФМС России по мотивированному представлению начальника (руководителя) структурного подразделения территориального органа ФМС России либо директора ФМС России по мотивированному представлению начальника (руководителя) территориального органа ФМС России. При подготовке представления о необходимости депортации с целью установления оснований, по которым выезд иностранного гражданина из

³⁰ Там же. Части 1-3 статьи 31.

³¹ Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (в ред. от 28 июня 2009 г.). Статья 25.10.

³² Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» (в ред. от 23 июля 2008 г.). Статья 13.

³³ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. от 28 июня 2009 г.). Часть 6 статьи 32.1.

Российской Федерации может быть ограничен, территориальным органом ФМС России проводятся проверки по учетам ЦБД УИГ, Главного информационно-аналитического центра МВД России, а также по учетам информационных центров соответствующих министерств внутренних дел, главных управлений, управлений внутренних дел по субъектам Российской Федерации. Решение объявляется сотрудником территориального органа ФМС России иностранному гражданину на личном приеме под роспись, с одновременным вручением ему копии решения. В документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина, проставляется штамп о запрещении въезда в Российскую Федерацию³⁴.

На иностранного гражданина, в отношении которого вынесено решение о депортации, территориальным органом ФМС России заводится учетное дело с включением в него соответствующих документов. Кроме того, к нему применяется процедура дактилоскопической регистрации и фотографирования³⁵.

Территориальный орган ФМС России, ответственный за исполнение решения о депортации, безотлагательно с момента получения утвержденного решения направляет информацию о принятом решении о депортации иностранного гражданина в МИД России с целью доведения ее до сведения дипломатического представительства или консульского учреждения государства гражданской принадлежности (подданства) или постоянного проживания иностранного гражданина. Одновременно информация о принятом решении о депортации направляется в пригласивший иностранного гражданина орган, дипломатическое представительство или консульское учреждение иностранного государства, международную организацию либо ее представительство, юридическому или физическому лицу, по ходатайству которого иностранному гражданину было оформлено приглашение на въезд в Российскую Федерацию.

Исполнение решения о депортации осуществляется территориальным органом ФМС России во взаимодействии с соответствующим органом внутренних дел МВД России. Территориальный орган ФМС России не позднее, чем за двое суток до выезда депортируемого иностранного гражданина, информирует соответствующее подразделение органов внутренних дел на транспорте (при его наличии) либо подразделение органа внутренних дел, в ведении которого находится обслуживаемая территория, передает им информацию о его персональных данных, а также о дате и времени его планируемого выезда из России. Иногда из-за опасения

³⁴ Постановление Правительства РФ от 30 июня 2003 г. № 382 «О проставлении отметки о запрещении въезда в Российскую Федерацию некоторых категорий иностранных граждан и лиц без гражданства» (в ред. от 28 марта 2008 г.) //Собрание законодательства РФ. 2003. № 27. Ст. 2805; 2008. № 14. Ст. 1412.

³⁵ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. от 28 июня 2009 г.). Статья 33; Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» (в ред. 30 декабря 2008 г.). Часть 1 статьи 9.

уклонения депортируемого от процедуры депортации возникает потребность в ограничении свободы его передвижения. В этом случае должностное лицо территориального органа ФМС России, ответственное за исполнение решения о депортации, направляет соответствующие материалы в суд для рассмотрения вопроса о содержании депортируемого лица в специально отведенном помещении, созданном в порядке, установленном законом. В случае ограничения свободы депортируемого порядок организации сопровождения иностранного гражданина до пункта пропуска через Государственную границу РФ определяется совместно начальником (руководителем) территориального органа ФМС России и начальником соответствующего органа внутренних дел или их заместителями.

Постановление суда о содержании депортируемого иностранного гражданина в специальном учреждении и копия соответствующего сообщения, направленного в МИД России, приобщаются к учетному делу депортируемого иностранного гражданина. Прием депортируемого иностранного гражданина в специальное учреждение осуществляется на основании решения суда о содержании иностранного гражданина в специальном учреждении. При содержании иностранного гражданина до исполнения решения о депортации в специальном учреждении его учетное дело передается территориальным органом ФМС России, ответственным за исполнение решения о депортации, в специальное учреждение на основании акта приема-передачи.

В период содержания иностранного гражданина в специальном учреждении учетное дело депортируемого иностранного гражданина хранится в подразделении делопроизводства и режима (секретариате, канцелярии) специального учреждения. После исполнения решения о депортации учетное дело возвращается в соответствующий территориальный орган ФМС России.

При отсутствии сведений о государстве постоянного (преимущественного) проживания лица без гражданства, подлежащего административному выдворению, орган внутренних дел в соответствии с Наставлением по согласованию с МИД России принимает меры по определению государства выезда выдворяемого лица без гражданства. После его выезда за пределы страны территориальный орган ФМС России, получивший выездную часть миграционной карты иностранного гражданина со штампом о депортации, в течение 72 часов направляет сообщение о выезде депортируемого в территориальный орган ФМС России, ответственный за исполнение решения о депортации. Представление о неразрешении нового въезда такого лица в Россию на бумажном носителе и в электронном виде направляется в Информационный центр ФМС России.

Административное выдворение – это «принудительное и контролируемое перемещение иностранного гражданина (лица без гражданства) за пределы Российской Федерации или контролируемый самостоятельный выезд иностранного гражданина (лица без гражданства) за пределы Российской Федерации, осуществляемые в соответствии с Кодексом

РФ об административных правонарушениях»³⁶. Такому выдворению подлежат иностранные граждане, совершившие административные правонарушения, предусмотренные следующими статьями КоАП: 18.8 – нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства режима пребывания (проживания) в России; 18.10 – нарушение правил привлечения и использования в России иностранных работников либо осуществление иностранными работниками трудовой деятельности в России без разрешения на работу; ч. 1 ст. 18.11 – нарушение иммиграционных правил; ч. 2 ст. 18.17 – несоблюдение установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности; ч. 1 ст. 19.27 – представление ложных сведений при осуществлении миграционного учета³⁷.

Процедура административного выдворения, определенная Наставлением, предусматривает, что при выявлении административного правонарушения оформленные материалы дела об административном правонарушении (рапорт сотрудника органа внутренних дел либо территориального органа ФМС России или его структурного подразделения, протоколы о доставлении, административном задержании и об административном правонарушении) незамедлительно передаются в соответствующий территориальный орган ФМС России по подведомственности для рассмотрения дела об административном правонарушении и принятия решения по существу.

При выявлении сотрудниками органов внутренних дел административного правонарушения, предусмотренного статьей 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, сопровождение иностранного гражданина в территориальный орган ФМС России для рассмотрения дела об административном правонарушении осуществляется сотрудниками соответствующего органа внутренних дел. В иных случаях сопровождение иностранного гражданина в территориальный орган ФМС России для рассмотрения дела об административном правонарушении осуществляется сотрудниками территориального органа ФМС России во взаимодействии с сотрудниками соответствующего органа внутренних дел.

Территориальный орган ФМС России рассматривает дело об административном правонарушении в день получения протокола об административном правонарушении, а в отношении иностранного гражданина, подвергнутого административному задержанию, – не позднее 48

³⁶ Постановление Правительства РФ от 24 октября 2002 г. № 769 «Об утверждении Правил расходования средств на мероприятия по депортации либо административному выдворению иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации при невозможности установления приглашающей стороны» (в ред. от 28 марта 2008 г.) //Собрание законодательства РФ. 2002. № 43. Ст. 4275.

³⁷ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 9 ноября 2009 г.).

часов с момента его задержания. В случае административного задержания иностранного гражданина информация об этом незамедлительно направляется в консульское учреждение или дипломатическое представительство государства его гражданской принадлежности (подданства) или постоянного проживания³⁸.

С целью установления оснований, по которым выезд иностранного гражданина из Российской Федерации может быть ограничен, территориальным органом ФМС России проводятся проверки по учетам ЦБД УИГ, ГИАЦ МВД России, а также учетам соответствующих ИЦ МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации. Рассмотренные с учетом результатов проведенных проверок материалы дела об административном правонарушении при принятии решения о необходимости применения к иностранному гражданину наказания в виде административного выдворения незамедлительно направляются в суд для решения вопроса об административном выдворении иностранного гражданина. Сопровождение иностранного гражданина в суд и его личное присутствие в судебном заседании обеспечивается силами и средствами территориального органа ФМС России во взаимодействии с соответствующим органом внутренних дел.

Исполнение вступившего в законную силу постановления суда об административном выдворении осуществляется органом внутренних дел, ответственным за исполнение постановления об административном выдворении, во взаимодействии с соответствующим территориальным органом ФМС России.

На иностранного гражданина, подлежащего административному выдворению, органом внутренних дел, ответственным за исполнение постановления об административном выдворении, заводится учетное дело, в котором формируются: решение суда об административном выдворении, копии документов, удостоверяющих личность и гражданство (подданство) иностранного гражданина, визы, копии протоколов об административном правонарушении и об административном задержании иностранного гражданина, а также других документов, связанных с въездом, пребыванием и выездом иностранного гражданина из Российской Федерации. Учетные дела иностранных граждан, в отношении которых судом вынесено постановление об административном выдворении, регистрируются в журналах учета выдворенных в административном порядке иностранных граждан, срок хранения которых составляет десять лет. Журналы учета подлежат регистрации в подразделении делопроизводства и режима (секретариате, канцелярии) органа внутренних дел.

Орган внутренних дел, ответственный за исполнение постановления об административном выдворении, доставляет иностранного гражданина, подлежащего административному выдворению, в соответствующий

³⁸ Венская Конвенция о консульских сношениях, ратифицирована Указом Президиума Верховного Совета СССР от 16 февраля 1989 г. N 10138-XI.

территориальный орган ФМС России с целью проведения его обязательной государственной дактилоскопической регистрации, а также проставления территориальным органом ФМС России в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина, и в графе "Регистрация и изменение срока временного пребывания в Российской Федерации" выездной части его миграционной карты штампа установленного образца о запрещении въезда в Российскую Федерацию³⁹.

Территориальный орган ФМС России, осуществивший обязательную государственную дактилоскопическую регистрацию иностранного гражданина, подлежащего административному выдворению, до истечения 30 суток со дня вступления в законную силу постановления суда об административном выдворении направляет 2 экземпляра дактилоскопических карт иностранного гражданина в установленном порядке в ИЦ МВД, ГУВД, УВД по субъекту Российской Федерации для учета полученной дактилоскопической информации⁴⁰.

Информация о вступлении в законную силу постановления суда об административном выдворении иностранного гражданина безотлагательно направляется органом внутренних дел, ответственным за исполнение постановления об административном выдворении, в МИД России с целью доведения ее до сведения дипломатического представительства или консульского учреждения государства гражданской принадлежности (подданства) или постоянного проживания иностранного гражданина.

В целях обеспечения расходов, необходимых для осуществления административного выдворения, данная информация одновременно направляется в пригласивший иностранного гражданина орган, дипломатическое представительство или консульское учреждение иностранного государства, международную организацию либо ее представительство, юридическому или физическому лицу, по ходатайству которого иностранному гражданину было оформлено приглашение на въезд в Российскую Федерацию.

При вынесении судом постановления о содержании иностранного гражданина, подлежащего административному выдворению, в специальном учреждении орган внутренних дел, ответственный за исполнение постановления об административном выдворении, направляет данную информацию в МИД России с целью доведения ее до сведения дипломатического представительства или консульского учреждения государства гражданской принадлежности (подданства) или постоянного проживания иностранного гражданина безотлагательно с момента вынесения указанного постановления. Копии таких сообщений приобщаются к материалам учетного дела, которое в период содержания иностранного

³⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2003 г. N 382 "О проставлении отметки о запрещении въезда в Российскую Федерацию некоторых категорий иностранных граждан и лиц без гражданства".

⁴⁰ Федеральный закон от 25 июля 1998 г. N 128-ФЗ "О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации". Статья 11.

гражданина в специальном учреждении хранится в подразделении делопроизводства и режима (секретариате, канцелярии) специального учреждения. После исполнения постановления об административном выдворении учетное дело возвращается в орган внутренних дел, ответственный за исполнение постановления об административном выдворении.

При отсутствии у подлежащего административному выдворению иностранного гражданина документов, удостоверяющих его личность, либо если срок действия данных документов истек, орган внутренних дел, ответственный за исполнение постановления об административном выдворении, во взаимодействии с соответствующим территориальным органом ФМС России оформляет в дипломатическом представительстве или консульском учреждении государства гражданской принадлежности (подданства) или постоянного проживания данного иностранного гражданина свидетельство о его возвращении в государство гражданской принадлежности (подданства) или постоянного проживания.

Орган внутренних дел во взаимодействии с территориальным органом ФМС России принимает меры для организации выезда подлежащего административному выдворению иностранного гражданина за пределы Российской Федерации. При отсутствии сведений о государстве постоянного (преимущественного) проживания лица без гражданства, подлежащего административному выдворению, орган внутренних дел по согласованию с МИД России принимает меры по определению государства выезда выдворяемого лица без гражданства. При оформлении в дипломатических представительствах или консульских учреждениях соответствующих иностранных государств виз, необходимых для следования выдворяемого иностранного гражданина в государство конечного назначения, орган внутренних дел направляет в МИД России обращение об оказании по дипломатическим каналам содействия в оформлении указанных документов.

После оформления выдворяемому иностранному гражданину документов, необходимых для его выезда за пределы Российской Федерации, органом внутренних дел осуществляется приобретение ему проездных документов для выезда в государство гражданской принадлежности (подданства) или постоянного проживания. При *принудительном контролируемом* перемещении выдворяемого иностранного гражданина через Государственную границу Российской Федерации уполномоченными сотрудниками органа внутренних дел, ответственного за исполнение постановления об административном выдворении, осуществляется сопровождение выдворяемого иностранного гражданина до пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации. В случае одновременного административного выдворения значительного числа иностранных граждан органом внутренних дел могут образовываться временные группы для их сопровождения до соответствующих пунктов пропуска через Государственную границу Российской Федерации.

Орган внутренних дел, ответственный за исполнение постановления об

административном выдворении, не позднее чем за двое суток до выезда выдворяемого иностранного гражданина, информирует соответствующее подразделение органов внутренних дел на транспорте о персональных данных выдворяемого иностранного гражданина, а также о дате и времени его планируемого выезда из Российской Федерации. Выдворяемый иностранный гражданин выезжает из Российской Федерации на основании постановления суда об административном выдворении, о чем предупреждается должностным лицом органа внутренних дел, ответственного за исполнение постановления об административном выдворении.

Территориальный орган ФМС России, получивший выездную часть миграционной карты иностранного гражданина со штампом об административном выдворении, в течение 72 часов направляет в орган внутренних дел, ответственный за исполнение постановления об административном выдворении, сообщение о выезде выдворяемого иностранного гражданина из Российской Федерации. Копия постановления суда об административном выдворении с отметкой начальника (заместителя начальника) соответствующего органа внутренних дел об исполнении административного наказания приобщается к материалам учетного дела.

В случае *самостоятельного* контролируемого выезда выдворяемого иностранного гражданина из Российской Федерации отметка об исполнении административного наказания проставляется начальником (заместителем начальника) органа внутренних дел в постановлении об административном выдворении на основании сообщения территориального органа ФМС России. Информация об исполнении постановления об административном выдворении направляется органом внутренних дел в соответствующий территориальный орган ФМС России, в МИД России и судье, вынесшему постановление об административном выдворении. Копии направленных сообщений приобщаются к материалам учетного дела.

Территориальный орган ФМС России, получивший сообщение об исполнении постановления об административном выдворении, в течение 24 часов с момента получения сообщения направляет в Информационный центр ФМС России представление о недопущении въезда в Российскую Федерацию выдворенного в административном порядке иностранного гражданина.

При получении постановления суда надзорной инстанции об отмене вступившего в законную силу постановления об административном выдворении и прекращении производства по делу об административном правонарушении по результатам рассмотрения в порядке надзора жалобы, протеста орган внутренних дел, ответственный за исполнение постановления об административном выдворении, незамедлительно направляет копию постановления суда надзорной инстанции в соответствующий территориальный орган ФМС России. Территориальный орган ФМС России, получивший копию постановления суда надзорной инстанции об отмене вступившего в законную силу постановления об административном выдворении, направляет в Информационный центр ФМС России

представление о снятии ограничений по недопущению въезда в Российскую Федерацию выдворенного в административном порядке иностранного гражданина.

Наставлением в соответствии с требованиями законодательства определяется также порядок финансирования депортации или административного выдворения лица за пределы России. Депортация и (или) административное выдворение иностранного гражданина осуществляется за счет его личных средств либо в случае, если он был принят на работу с нарушением установленного порядка привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан, – за счет средств пригласившего его органа, дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства, гражданином которого является данный иностранный гражданин, международной организации либо ее представительства, физического или юридического лица, по ходатайству которого иностранному гражданину было оформлено приглашение на въезд в Российскую Федерацию. В случае, если установление приглашающей стороны невозможно, расходы, необходимые для осуществления депортации или административного выдворения, осуществляются за счет средств федерального бюджета в соответствии с Правилами расходования средств на мероприятия по депортации либо административному выдворению⁴¹.

5. Рeadмиссия в системе мер по реализации государственной миграционной политики

Одним из направлений деятельности в сфере иммиграционного контроля и противодействия незаконной миграции является заключение и реализация *соглашений о реадмиссии* (от англ. to readmit – принимать назад), в соответствии с которыми договаривающиеся государства принимают на себя взаимные обязательства принимать обратно своих граждан, граждан третьих стран и лиц без гражданства, незаконно прибывших на их территорию или остающихся там без законных оснований, если данные лица прибыли с территории одной из сторон такого соглашения⁴².

Институт реадмиссии стал активно использоваться в 1950-е годы, когда западноевропейские государства в условиях послевоенного развития столкнулись с необходимостью заключения соглашений о контроле за границами и пресечения их незаконного перехода, установления ответственности сторон за незаконный въезд или пребывание граждан на территории договаривающейся стороны. Распространение подобных обязательств на граждан третьих стран и лиц без гражданства стало

⁴¹ Постановление Правительства РФ от 24 октября 2002 г. № 769 «Об утверждении Правил расходования средств на мероприятия по депортации либо административному выдворению иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации при невозможности установления приглашающей стороны» (в ред. от 28 марта 2008 г.).

⁴² Большой юридический словарь /Под ред. А.В. Малько. М.: Проспект, 2009. С. 332.

актуальным в 1990-2000-е годы, когда политические изменения в Европе привели к резкому росту вынужденной миграции из постсоветского пространства, превратили государства Центральной и Восточной Европы в «транзитные коридоры» для нелегальных мигрантов. Взаимные обязательства государств по обратному приему незаконных мигрантов позволяют создавать достаточно эффективные процедуры по идентификации и возвращению лиц, которые соответствуют или перестают соответствовать условиям въезда, пребывания и проживания на территории одной из сторон, упрощают процедуру их транзита в третьи страны.

В условиях формирования современной миграционной политики Российская Федерация в целях оптимизации миграционных процессов и противодействия незаконной миграции стала активно развивать международное сотрудничество в области реадмиссии. Первое соглашение о реадмиссии, заключенное 12 мая 2003 г. с Литовской Республикой, вступило в силу 20 августа 2003 г. 25 мая 2006 г. Россия подписала Соглашение о реадмиссии с Европейским сообществом, ратифицировано Федеральным законом от 3 марта 2007 г. № 26-ФЗ. Сегодня Россия имеет Соглашения о реадмиссии с такими странами как Украина (22 декабря 2006 г.), Королевство Норвегия (8 июня 2007 г.), Республика Узбекистан (4 июля 2007 г.), Королевство Дания (27 мая 2008 г.), Исландия (23 сентября 2008 г.), Социалистическая Республика Вьетнам (27 октября 2008 г.). Такие соглашения как международные договоры Российской Федерации в соответствии с требованиями части 4 статьи 15 Конституции РФ являются частью ее правовой системы. При этом если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Соглашения о реадмиссии могут иметь как двусторонний, так и многосторонний характер. По мнению специалистов, как первые, так и вторые, имеют свои преимущества и недостатки. Важное практическое значение в современных условиях имеет подготовка модельных соглашений о реадмиссии (более подробно см. Таблицу 1)

Таблица 1. Типы соглашений о реадмиссии

Типы соглашений	Преимущества	Недостатки
<i>Двусторонние</i>	<ul style="list-style-type: none"> – детальная проработка норм соглашения с учетом специфики каждой из договаривающихся сторон; – простота имплементации, обусловленная тем, что во внимание необходимо принимать правоприменительную 	<ul style="list-style-type: none"> – постоянно растущее число заключенных двусторонних соглашений в конечном итоге формирует <i>устойчивый и негибкий</i> подход (стереотип) к тексту и содержанию соглашений

	<p>практику лишь двух государств;</p> <ul style="list-style-type: none"> – сокращение времени на переговоры, подписание и вступление в силу 	<p>реадмиссии, что негативно сказывается на эффективности переговорного процесса по поводу заключения новых соглашений;</p> <ul style="list-style-type: none"> – способствуют возникновению конфликта интересов договаривающихся государств
<p><i>Многосторонние</i> (являются следствием ранее достигнутых договоренностей между рядом соседних государств об облегчении пограничного контроля на внутренних границах в целях упрощения передвижения собственных граждан, но не граждан третьих государств)</p>	<ul style="list-style-type: none"> – возможность выдвигать более жесткие требования, как в ходе переговорного процесса, так и в рамках реализации соглашения; – меньше оснований для конфликта интересов; – снижение риска встречных требований; – способствуют выработке единых унифицированных подходов в сфере реадмиссии для государств-участников соглашения; – на национальном уровне позволяют избегать ситуаций, при которых компетентным органам приходится иметь дело с множественностью различных соглашений 	<ul style="list-style-type: none"> – требуют большего времени для переговоров, сложнее достигать компромиссных решений; – возможно возникновение ситуаций, при которых нормы многосторонних соглашений могут конфликтовать с нормами заключенных двусторонних соглашений; – в разных странах вопросы реадмиссии имеют разный приоритет; – обязанность участия в переговорном процессе с третьими странами, которые могут и не представлять миграционной опасности для отдельных государств – подписантов многостороннего соглашения
<p><i>Модельные</i> (характеризуются типовыми нормами, которые могут быть</p>	<p>Позволяют вырабатывать типовые подходы к реадмиссионным вопросам, что сокращает время</p>	<p>Являются избыточно рамочными, что не всегда позволяет их использовать при</p>

полезны в случаях, когда возникает необходимость восполнить правовой пробел)	переговорного процесса и повышает эффективность практической реализации заключаемых двусторонних соглашений	решении специфических вопросов.
--	---	---------------------------------

Независимо от типа соглашений о реадмиссии, действующих в настоящее время, как правило, они базируются на устоявшихся принципах. *Общим условием приема обратно граждан и лиц без гражданства* является въезд или пребывание на территории запрашивающей стороны с нарушением законодательства этой страны по вопросам въезда, выезда и пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства. Выдача осуществляется, если будет доказано, что они являются гражданами запрашиваемой о приеме стороны, либо утратили гражданство после въезда и не приобрели иного, либо в отношении данных лиц не принято решение о предоставлении гражданства.

Для *реадмиссии граждан третьих государств* необходимо соблюдение иных условий. Должны быть доказаны факт въезда непосредственно с территории запрашиваемого государства, а также законность оснований для пребывания в запрашиваемом государстве. Исключения составляют лица: 1) имевшие на момент въезда или приобретшие после действительный вид на жительство; 2) являющиеся гражданами государств, имеющих общую границу с запрашивающим государством; 3) находившиеся в транзитной зоне международного аэропорта запрашиваемой стороны⁴³.

Основные полномочия по *реализации* реадмиссионных соглашений осуществляются наряду с ФМС России, также МВД России в целом, МИД России, ФСБ России и другие органы государственной власти. В соответствии с Положением о Федеральной миграционной службе, утвержденным Указом Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 928 (в ред. от 31 октября 2009 г. № 1232), ФМС России, во-первых, обеспечивает в установленном порядке реализацию прав и обязательств Российской Федерации, предусмотренных международными договорами Российской Федерации о реадмиссии; во-вторых, организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации:

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

- временное размещение иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих передаче в соответствии с международными договорами РФ о реадмиссии, либо иностранных граждан и лиц без гражданства, принимаемых в соответствии с международными договорами РФ о

⁴³ Большой юридический словарь /Под ред. А.В. Малько. М., 2009. С. 332.

реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в России;

– принимает в соответствии с законодательством РФ решения о приеме граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства и о передаче иностранных граждан и лиц без гражданства на основании международных договоров РФ о реадмиссии.

За прошедшие годы, реализуя данные полномочия, ФМС России, сотрудничая с другими органами исполнительной власти, накопила определенный опыт реализации соглашений о реадмиссии, в соответствии с их требованиями осуществила необходимую организационную работу и внесла вклад в развитие миграционного законодательства. Так, только в рамках Соглашения о реадмиссии Россия – ЕС, российская сторона с октября 2007 года удовлетворила в среднем до 40% обращений (см. Диаграмму 1).

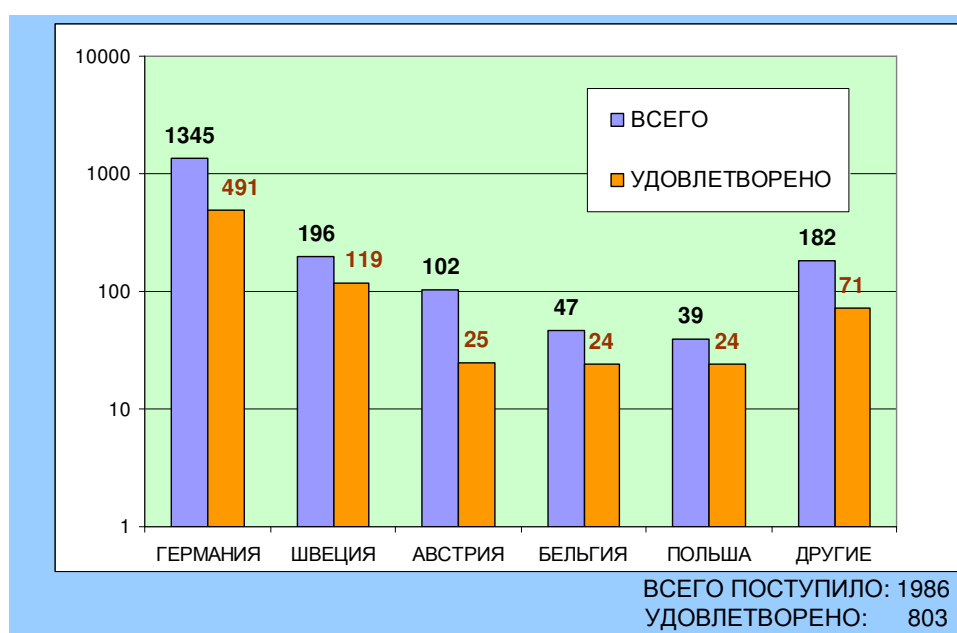


Диаграмма 1. Реализация Соглашения о реадмиссии Россия – ЕС⁴⁴

Реализуя Соглашения о реадмиссии, органы государственной власти исходят из требований не только межгосударственных договоренностей, но и актов международного права и национального законодательства. В частности, Конвенции от 28 января 1981 года «О защите физических лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера» (с изм. от 15 июня 1999 г., которую Россия подписала 7 ноября 2001 года и ратифицировала Федеральным законом от 19 декабря 2005 г. № 160-ФЗ), Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных», Федерального закона от 25 июля 1998 г. № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации» (в ред. от 30 декабря 2008 г.) и других правовых актов.

⁴⁴ Источник: Официальный сайт ФМС России (данные на март 2009 г.).

Так, ст. 8 Конвенции устанавливает, что любому лицу должно быть предоставлено право:

- быть осведомленным о существовании автоматизированной базы персональных данных, о ее главных целях, а также о контролере базы данных, его месте жительства либо юридическом адресе;

- периодически и без излишних затрат времени или средств обращаться с запросом о том, накапливаются ли в автоматизированной базе данных касающиеся его персональные данные, и получать информацию о таких данных в доступной форме;

- прибегнуть к судебной защите нарушенного права, если его запрос либо требование о предоставлении информации, уточнении или уничтожении данных не были удовлетворены.

Обязательной государственной дактилоскопической регистрации подлежат иностранные граждане и лица без гражданства, подлежащие выдворению (депортации) за пределы территории Российской Федерации либо подпадающие под действие международных договоров РФ о реадмиссии.

Для решения организационных вопросов были изданы новые правовые акты. Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 января 2009 г. № 58 был утвержден порядок охраны специальных учреждений ФМС России, предназначенных для временного размещения иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих реадмиссии⁴⁵. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июля 2009 г. № 555 определило порядок пребывания указанных лиц в специальных учреждениях⁴⁶.

Следует отметить, то создание таких специальных учреждений является устоявшейся практикой во многих зарубежных государствах, как показали, в частности, «Результаты исследования стран – участниц «Большой восьмерки» по вопросам незаконной миграции и торговли людьми» от 2006 года и подготовка подгруппой экспертов по миграции Римско-Лионской

⁴⁵ Постановление Правительства РФ от 27 января 2009 г. № 58 «Об утверждении Положения об осуществлении охраны специальных учреждений Федеральной миграционной службы, предназначенных для временного размещения иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих передаче в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии, и иностранных граждан и лиц без гражданства, принимаемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации» //Собрание законодательства РФ. 2009. № 5. Ст. 629.

⁴⁶ Постановление Правительства РФ от 15 июля 2009 г. № 555 «Об утверждении Положения о пребывании иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих передаче в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии, иностранных граждан и лиц без гражданства, принимаемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации, в специальных учреждениях Федеральной миграционной службы» //Собрание законодательства РФ. 2009. № 30. Ст. 3801.

группы «восьмерки» документа под названием «Процедура возвращения на родину незаконных мигрантов, не имеющих документов» от 2008 года. объединенные усилия Министров внутренних дел и Министров юстиции стран «Большой восьмерки» в борьбе с незаконной миграцией завершились не только созданием в 2004 году такой Подгруппы экспертов и подготовкой документов, но и обобщением опыта иммиграционного контроля на значительном геополитическом пространстве. Его изучение показало, например, что во всех странах «Большой восьмерки», за исключением Российской Федерации, имелись к 2009 году специальные центры для иммигрантов, где они находились до репатриации. Это позволило внести необходимые изменения в национальное законодательство.

Кроме того, такое международное сотрудничество позволило выработать ряд дополнительных механизмов для борьбы с незаконной миграцией. Среди них важное место заняла организация чартерных рейсов для репатриации незаконных иммигрантов. Странам «Большой восьмерки» экспертами были подготовлены рекомендации по таким важным вопросам, как выбор маршрута, порядок предварительного информирования страны прибытия, методика оценки степени риска, методы конвоирования, а также основных этапов проведения операцией по перевозке⁴⁷.

Однако уже очевидно, что необходимо дальнейшее совершенствование правовой основы политики реадмиссии, чтобы обеспечить эффективность реализации соглашений о реадмиссии. Важно создание межведомственной нормативной правовой базы в данной сфере. Следует активизировать работу по расширению учреждений для временного размещения лиц, подлежащих реадмиссии, а также по утверждению правил внутреннего распорядка таких учреждений.

В сфере межгосударственных отношений необходимо расширение сотрудничества с зарубежными государствами в области реадмиссии, имплементация соответствующих международных договоренностей в национальное законодательство и внедрение в практику деятельности ФМС России реадмиссионных инструментов. Актуально расширение участников реадмиссионного диалога, а также согласование проектов исполнительных протоколов со странами Европейского сообщества. Опыт исполнения российско-европейского реадмиссионного соглашения показал, что большинство проблем, возникающих в связи с его реализацией, обусловлено отсутствием двусторонних исполнительных протоколов к данному международному договору, которые должны установить детальный порядок его применения на практике. В настоящее время ФМС России осуществляет активный переговорный процесс с европейскими партнерами по проектам исполнительных протоколов к упомянутому международному договору.

Приоритетное значение имеет также расширение сотрудничества

⁴⁷ Организация иммиграционного контроля в Российской Федерации. Учебно-методическое пособие /Под общ. ред. Директора Федеральной миграционной службы К.О. Ромодановского. – Саратов, 2009. С. 6-16.

государств – участников Содружества Независимых Государств. На это, в частности, было направлено принятие *Программы сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в противодействии незаконной миграции на 2009-2011 годы* (Бишкек, 10 октября 2008 года), разработанной во исполнение Решения Совета руководителей миграционных органов государств – участников СНГ от 3 апреля 2008 года. В этой программе наряду с другими важными направлениями совместной деятельности была сформулирована рекомендация всем участникам СНГ завершить в 2009-2011 годы процесс заключения двусторонних соглашений о реадмиссии.

Расширение международного сотрудничества позволит эффективно противодействовать процессам незаконной миграции, а также предотвратить негативные последствия данных процессов.

В целом, иммиграционный контроль и противодействие незаконной миграции, являясь одним из приоритетов в практике ФМС России, представляют собой совместную деятельность различных структур и многочисленных территориальных органов с использованием разнообразных механизмов, форм и способов деятельности – организационных, правовых, административно-предупредительных, административного принуждения и др. Используются методы межведомственного взаимодействия и международного сотрудничества. И хотя за последние годы проделана значительная работа для того, чтобы обеспечить эффективность контрольно-надзорной деятельности, ФМС России в качестве первоочередных предстоит решить еще ряд важных задач. К их числу относятся:

- дальнейшее совершенствование миграционного законодательства в сфере иммиграционного контроля;
- расширение форм и содержания международного сотрудничества в сфере противодействия незаконной миграции;
- разработка новых и совершенствование существующих механизмов межведомственного взаимодействия в решении вопросов иммиграционного контроля;
- совершенствование координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также взаимодействия с заинтересованными организациями и общественными объединениями в осуществлении контрольно-надзорной деятельности;
- совершенствование процедур контрольно-надзорной деятельности в сфере миграционных отношений, в том числе их дальнейшая стандартизация и регламентация;
- внедрение в систему иммиграционного контроля новых информационных и инновационных технологий, обеспечивающих эффективность его осуществления. Так, например, введение только Информационного центра ФМС России позволило накопить 175,3 млн. единиц информации о паспортах, поставить на учет 171,8 млн. паспортов, в

том числе 44,3 млн. недействительных;

– формирование инфраструктуры для осуществления эффективного иммиграционного контроля, в том числе для успешной реализации соглашений о реадмиссии. Основным звеном в данной работе является создание ФМС России специальных учреждений для размещения лиц, подлежащих реадмиссии.

От решения данных и других вопросов, которые будет ставить дальнейшее развитие миграции, во многом будет зависеть безопасность государства и общества и успех миграционной политики России.

Вопросы для самоконтроля

1. Какие направления совершенствования нормативной правовой базы иммиграционного контроля являются, на Ваш взгляд, актуальными в настоящее время?

2. Какие органы в системе ФМС России наделены специальными контрольно-надзорными полномочиями в сфере миграционных отношений? Какие полномочия осуществляются ими?

3. В каких случаях и в каком порядке проводится административное расследование?

4. Какие виды проверок в сфере миграционных отношений предусмотрены законодательством? Какими правовыми актами регламентируется порядок их проведения?

5. В чем заключается основное отличие процедур административного выдворения и депортации?

6. Какова правовая основа проведения выездной проверки?

7. Какова процедура административного выдворения?

8. Какова последовательность процедуры депортации?

Список нормативных правовых актов и литературы

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 9 ноября 2009 г.).

2. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (в ред. от 28 июня 2009 г.).

3. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. от 28 июня 2009 г.) //Собрание законодательства РФ. 2002, N 30, ст. 3032; 2003, N 27, ст. 2700; 2004, N 35, ст. 3607; 2006, N 30, ст. 3286.

4. Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (в ред. от 19 июля 2009 г.).

5. Указ Президента РФ от 19 июля 2004 года № 927 «Вопросы Министерства внутренних дел» (в ред. от 28 февраля 2009 г.).

6. Указ Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 г. № 928

«Вопросы федеральной миграционной службы» (в ред. от 31 октября 2009 г.).

7. Постановление Правительства РФ от 24 октября 2002 г. № 769 «Об утверждении Правил расходования средств на мероприятия по депортации либо административному выдворению иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации при невозможности установления приглашающей стороны» (в ред. от 28 марта 2008 г.).

8. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2003 г. № 382 «О проставлении отметки о запрещении въезда в Российскую Федерацию некоторых категорий иностранных граждан и лиц без гражданства» (в ред. от 28 марта 2008 г.) //Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 27. – Ст. 2805; 2008. – № 14. – Ст. 1412.

9. Приказ МВД РФ и Федеральной миграционной службы от 30 апреля 2009 г. № 338/97 «Об утверждении Административного регламента по исполнению государственной функции контроля и надзора за соблюдением положений миграционного законодательства Российской Федерации иностранными гражданами и лицами без гражданства и за соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда» //Российская газета. – 2009. – 17 июня. – № 108.

10. Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации Федеральной миграционной службы от 12 октября 2009 г. N 758/240 "Об организации деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной миграционной службы и их территориальных органов по депортации и административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства" //Российская газета. 2009. 25 декабря. № 250.

11. Земскова А.В. Практические вопросы деятельности органов ФМС России в области контроля за миграционными потоками //Миграционное право. – 2007. – № 4.

12. Организация иммиграционного контроля в Российской Федерации. Учебно-методическое пособие /Под общ. ред. Директора Федеральной миграционной службы К.О. Ромодановского. – Саратов: Типография ИП «Яковлев А.А.», 2009.

13. Харламов С.О. Иммиграционный контроль в системе функций органов внутренних дел России: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2002.