УДК: 34.03
Савин Валерий Иванович – кандидат юридических наук, профессор, Председатель Комитета по местному самоуправлению и Регламенту Орловского областного Совета народных депутатов, e-mail: savin057@mail.ru
Юдина Юлия Сергеевна – магистрант юридического факультета, кафедра конституционного и муниципального права, Среднерусский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Российская Федерация, г. Орел), e-mail: yulechka.yudina@mail.ru

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ И ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ

В данной статье рассматриваются органы исполнительной власти в сфере миграции и проблемные вопросы правового положения иностранных граждан в Российской Федерации. Проанализированы основные нормативно-правовые акты и научные издания. Представлен ряд актуальных проблем, возникающих у иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации.
Ключевые слова: иностранный гражданин, лицо без гражданства, правовое положение, права и обязанности, миграционные процессы.

SAVIN V.I. – Candidate of Juridical Sciences, Professor, Chairman of the Committee for Local Self-Government and Orel Regional Council of People's Deputies (Russian Federation, Orel), e-mail: savin057@mail.ru
YUDINA Y. S. – Master Student of the Department of Constitutional and Municipal Law, Central Russian Institute of Management – a branch of theRussian Presidential Academy of National Economy and Public Administration - (Russian Federation, Orel), e-mail:yulechka.yudina@mail.ru

LEGAL STATUS OF FOREIGN CITIZENS IN THE RUSSIAN FEDERATION: EXECUTIVE AUTHORITIES IN THE FIELD OF MIGRATION AND PROBLEMATICAL ISSUES

The article examines the executive authorities in the field of migration and issues of concern for the legal status of foreign citizens in the Russian Federation. The main normative legal acts and scientific publications are analyzed. A number of actual problems are presented arising from foreign citizens and peoplewithout citizenshiplocated on the territory of the Russian Federation.
Keywords: foreign citizen, person without, legal status, rights and obligations, migration processes.

Проблема миграции в современном мире актуальна и часто обсуждаема в России и на международной арене. Миграция влечет за собой приток или отток населения, что имеет определенные последствия. Анализ миграционных процессов показывает, что пространственное движение населения вызывается различными причинами, которые имеют экономический, политический, социальный и

иной характер. Так, значимыми факторами миграции являются потребность в трудовых ресурсах, неблагоприятная экономическая ситуация, экологические катастрофы, войны, нарушения прав граждан, стремление получить высокооплачиваемую работу и постоянное место жительства в более комфортной по условиям стране проживания [10, с. 3]. Миграционные процессы, наблюдаемые на всей территории Российской Федерации, повлекли за собой мероприятия, направленные на укрепление национальной безопасности путем реализации государством функций в сфере миграции, обеспечивающих права и свободы иностранных граждан, и создания условий защищенности от угроз. В процессе регулирования миграции участвуют практически все органы исполнительной власти, но непосредственной разработкой миграционной политики занимается Министерство внутренних дел Российской Федерации, а полномочия по реализации миграционной политики сосредоточены в компетенции главного Управления по вопросам миграции МВД России. Направления государственной миграционной политики в Российской Федерации регламентируются нормативно-правовыми актами, один из которых отражает правовое положение иностранных граждан на территории Российской Федерации. Иностранные граждане – это лица, находящиеся на территории Российской Федерации, но не имеющие гражданства территории пребывания. Также есть более характерные определения иностранного гражданина и лица без гражданства, отражающие всю суть данных понятий. Иностранным гражданином является физическое лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и имеет доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства (документ, удостоверяющий личность иностранного гражданина в Российской Федерации). Лицом без гражданства является физическое лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и не имеет доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства. Статусы иностранного гражданина и лица без гражданства имеют различия. Иностранный гражданин, имея гражданство иностранного государства, может пользоваться защитой и покровительством своего государства. Лицо без гражданства в связи с отсутствием гражданства какого-либо государства не обладает такими привилегиями. Иностранные граждане и лица без гражданства ограничены в правах и свободах на территории Российской Федерации по сравнению с российскими гражданами.

По статусу иностранные граждане подразделяются на несколько категорий:

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

Временно пребывающие иностранные граждане подразделяются на две категории: иностранные граждане, прибывшие в Российскую Федерацию на основании визы, и иностранные граждане, прибывшие в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы. Срок временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации определяется сроком выданной ему визы. Иностранному гражданину выдается виза в зависимости от цели въезда, которая может быть дипломатической, служебной, обыкновенной и транзитной либо визой временно проживающего лица. Обыкновенные визы, в свою очередь, подразделяются на частные, деловые, туристические, учебные, рабочие, гуманитарные и визы на въезд в Российскую Федерацию в целях получения убежища либо приема в гражданство Российской Федерации. Также виза может быть однократной, двукратной и многократной. Многократная виза позволяет иностранному гражданину осуществлять въезд на территорию Российской Федерации и выезд неоднократно (более двух раз). По некоторым причинам многократная виза может быть аннулирована в связи с вынесением территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере миграции решения о сокращении срока пребывания иностранного гражданина, к примеру, рабочая или учебная. Иностранный гражданин выехал из Российской Федерации по многократной визе, не оформив при этом транзитную, по определенным причинам не вернулся обратно для выполнения возложенных на него обязательств. Организация подала сведения в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции, многократную визу аннулировали, но проставить штамп об аннулировании не представилось возможным в связи с нахождением визы на

руках у иностранного гражданина. Таким образом, иностранный гражданин может пройти пограничный контроль и въехать по аннулированной визе. Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, не может превышать 90 суток, за исключением случаев, предусмотренных законом. Временно пребывающим иностранным гражданином также может являться высококвалифицированный специалист, срок пребывания такого высококвалифицированного специалиста и членов его семьи будет определяться сроком выданного ему разрешения на работу. Высококвалифицированный специалист и члены его семьи имеют определенный ряд привилегий по сравнению с другими иностранными гражданами, прибывшими в Российскую Федерацию для осуществления трудовой деятельности. Иностранный гражданин вправе самостоятельно заявить о себе как высококвалифицированный специалист, обратившись в представительство федерального органа исполнительной власти в сфере миграции в государстве гражданства данного иностранного гражданина либо в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации с ходатайством, содержащим сведения, подтверждающие опыт его работы, навыки и достижения в конкретной области деятельности (включая подтверждающие компетентность и уровень квалификации иностранного гражданина рекомендации лиц или рекомендаций) и согласие на внесение указанных сведений в банк данных об осуществлении иностранными гражданами трудовой деятельности [6, ст. 13.2]. Недостатком данного представления о себе является то, что не проводятся дополнительные проверки квалификации данного гражданина сторонними организациями или дополнительными регламентами. Работодатель или заказчик работ (услуг), нанимая на работу такого иностранного гражданина, может преследовать корыстные цели. Деятельность высококвалифицированного специалиста должна приносить пользу и экономическую эффективность производству, поэтому необходима доработать критерии и перечень обязательств иностранного гражданина, который самостоятельно заявляет о себе как высококвалифицированный специалист. Срок временного пребывания на территории Российской Федерации также определяется разрешением на работу или патентом, выданными иностранному гражданину. Проблема использования иностранной рабочей силы актуальна. Работодатель порой заинтересован в такой рабочей силе, преследуя цель сэкономить, но подобная миграция способствует возникновению дисбаланса в социальной сфере и влечет за собой угрозу возникновения незаконной миграции. Необходимы доработка нормативно-правовой базы, касающейся трудовой миграции, и усиленный контроль за миграционными процессами, связанными с привлечением иностранной рабочей силы и пребыванием иностранных граждан на территории Российской Федерации.

От статуса временно пребывающего иностранный гражданин может перейти к статусу временно проживающего. Иностранный гражданин становится временно проживающим путем приобретения разрешения на временное проживание. Фактически разрешение на временное проживание – это штамп в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина на территории Российской Федерации, который подтверждает право на временное проживание на территории Российской Федерации. Лицу без гражданства, не имеющему документов, удостоверяющих личность, разрешение выдается в виде документа установленной формы [9]. Разрешение на временное проживание может быть оформлено в пределах квоты, утвержденной Правительством Российской Федерации, или без неё, если кандидат отвечает определенным требованиям. Сама процедура получения разрешения на временное проживание длительная и трудоемкая. Правительство Российской Федерации с каждым годом уменьшает количество квот на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание. Количество квот распределяется в зависимости от демографической ситуации в субъектах Российской Федерации. К примеру, в Орловскую область в 2017 году было выделено 600 квот [5]. Получив разрешение на временное проживание, иностранный гражданин наделяется определенными правами и обязанностями. Основным правом является легальное про-

живание на территории субъекта Российской Федерации, в котором ему было разрешено проживать. Временно проживающий гражданин в Российской Федерации не вправе по собственному желанию изменять место своего проживание в пределах субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание, или избирать место своего проживания вне пределов указанного субъекта Российской Федерации [6, ст. 11]. Данные меры направлены на контроль за перемещением иностранного гражданина, но противоречит статье 27 Конституции РФ, где предусмотрено право свободно передвигаться. Помимо права на легальное проживание иностранный гражданин также приобретает право на бесплатную медицинскую помощь и посещение медицинских учреждений по месту проживания. Также у иностранных граждан есть некоторые обязанности, которые возникают после получения разрешения на временное проживание. К ним относятся: подача уведомления о подтверждении своего проживания в Российской Федерации с приложением справки о доходах, копии налоговой декларации или иного документа, подтверждающего размер и источник дохода данного гражданина; проживать и работать только в населенном пункте субъекта Российской Федерации, в котором разрешено временное проживание.

В течение срока действия разрешения на временное проживание и при наличии законных оснований иностранному гражданину по его заявлению может быть выдан вид на жительство [6, ст. 8]. Вид на жительство предполагает, что иностранный гражданин проживает на территории Российской Федерации на постоянной основе. Постоянно проживающие иностранные граждане обладают всеми правами российских граждан, за исключением некоторых политических прав. Для подачи заявления на вид на жительство иностранный гражданин должен прожить на территории Российской Федерации не менее одного года на основании разрешения на временное проживание. Вид на жительство предполагает, что иностранный гражданин будет проживать длительное время на территории Российской Федерации и может обратиться за получением гражданства Российской Федерации, в связи с чем он не может быть выдан любому иностранному гражданину по его желанию. Определенный срок, который предоставлен как минимум на один год после получения разрешения на временное проживание, недостаточен. Необходимо доработать ряд критериев получения вида на жительства, к примеру, минимальный срок постоянного проживания. Получив вид на жительство, иностранный гражданин приобретает статус постоянно проживающего. Иностранный гражданин, имеющий вид на жительство, имеет право на свободное перемещение на территории Российской Федерации, выезд за пределы Российской Федерации на определенный срок, избирать и быть избранным в органы местного самоуправления, а также участвовать в местных референдумах. Иностранный гражданин, имея на руках вид на жительство, может подать документы на гражданство или на продление уже имеющегося вида на жительство. Иностранный гражданин вправе обратиться в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции для продления срока действия вида на жительство не позднее, чем за два месяца до истечения срока действия имеющегося вида на жительство. Иностранному гражданину, который просрочил подачу заявления на продление вида на жительства, имеют право отказать в принятии заявления. Дальнейшие действия иностранного гражданина при отказе в приеме заявления на продление вида на жительство в связи с истекшим сроком предоставления сведений не имеют точного алгоритма. Таким образом, получение или продление вида на жительства – процесс достаточно сложный и требует некоторой доработки с правовой точки зрения.

Проведенный анализ правового положения иностранных граждан на территории Российской Федерации выявил ряд проблемных вопросов. Недоработка и противоречивое правовое содержание в ряде нормативно-правовых актах влекут за собой возникновение вопросов, ответов на которые добиться весьма сложно. Задача законодателя видится в повышении уровня юридической техники нормативно-правовых актов в сфере миграции. Сложная миграционная ситуация, складывающаяся в мире, провоцирует усиление контроля за миграционными процессами и совершенствование миграционного законодательства.

Библиография:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. – 04.08.2014. – № 31. – С. 4398.

2. Об утверждении Положения об установлении формы визы, порядка и условий ее оформления и выдачи, продления срока ее действия, восстановления ее в случае утраты, а также порядка аннулирования визы: Постановление Правительства РФ от 09.06.2003 № 335 (ред. от 14.10.2016) // СЗ РФ. – 16.06.2003. – № 24. – С. 2329.

3. О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 15.01.2007 № 9 (ред. от 26.10.2016) // СЗ РФ. – 29.01.2007. – N 5. – С. 653.

4. Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации (Зарегистрировано в Минюсте России 22.01.2014 № 31077): Приказ ФМС России от 22.04.2013 № 215 (ред. от 13.08.2015) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 10.03.2014. – N 10.

5. Об установлении квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации на 2017 год: Распоряжение Правительства РФ от 15.11.2016 № 2428-р // СЗ РФ. – 28.11.2016. – № 48 (часть III). – С. 6795.

6. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 07.03.2017) // СЗ РФ. – 29.07.2002. – № 30. – С. 3032.

7. О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 07.03.2017) // СЗ РФ. – 19.08.1996. – № 34. – С. 4029.

8. Ванюшин Я.Л. Правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации: учебное пособие. 2-е изд., доп. – Тюмень: Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России. –2015. – С.103 .

9. Ефремова О.Н. Комментарий к Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (3-е издание, переработанное и дополненное) [Электронный ресурс]/ Ефремова О.Н., Бевзюк Е.А.— 2015. – С.254.— (Дата обращения: 15.04.2017). – С.180–200.

10. Прудникова Т.А. Миграционные процессы и их влияние на общественную и национальную безопасность. Теоретико-методологические аспекты [Электронный ресурс]: монография/ Прудникова Т.А.— Электрон. текстовые данные. — М.: ЮНИТИ-ДАНА. – 2012. – С. 151 – (Дата обращения: 15.04.2017). – P. 3–10.

References:

1. "Konstitucija Rossijskoj Federacii" (prinjata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) (s uchetom popravok, vnesennyh Zakonami RF o popravkah k Konstitucii RF ot 30.12.2008 N 6-FKZ, ot 30.12.2008 N 7-FKZ, ot 05.02.2014 N 2-FKZ, ot 21.07.2014 N 11-FKZ) (2014) ["Constitution of the Russian Federation" (adopted by popular vote on 12.12.1993) (taking into account the amendments introduced by the Laws of the Russian Federation on Amendments to the Constitution of the Russian Federation No. 6-FKZ of December 30, 2008, No. 7-FKZ of December 30, 2008, - FKZ, from July 21, 2014 N 11-FKZ)]. – 04.08.2014. – № 31. – P. 4398 (In Russ.).

2. Ob utverzhdenii Polozhenija ob ustanovlenii formy vizy, porjadka i uslovij ee oformlenija i vydachi, prodlenija sroka ee dejstvija, vosstanovlenija ee v sluchae utraty, a takzhe porjadka annulirovanija vizy: Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 09.06.2003 N 335 (red. ot 14.10.2016) (2003) [On the approval of the Regulation on the establishment of the form of the visa, the procedure and conditions for its processing and issuance, the extension of its validity, its restoration in case of loss, as well as the procedure for the cancellation of the visa: Resolution of the Government of the Russian Federation of June 9, 2003 No. 335 (as amended on October 14, 2016)]. *SZ RF*. – 16.06.2003. – № 24. – С. 2329.

3.O porjadke osushhestvlenija migracionnogo ucheta inostrannyh grazhdan i lic bez grazhdanstva v Rossijskoj Federacii: Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 15.01.2007 N 9 (red. ot 26.10.2016) (2007) [On the Procedure for the Implementation of the Migration Accounting of Foreign Citizens and Stateless Persons in the Russian Federation: Resolution of the Government of the Russian Federation of January 15, 2007 No. 9 (as amended on October 26, 2016)]. *SZ RF*. - №5. – S. 653.

4.Ob utverzhdenii Administrativnogo reglamenta predostavlenija Federal'noj migracionnoj sluzhboj gosudarstvennoj uslugi po vydache inostrannym grazhdanam i licam bez grazhdanstva vida na zhitel'stvo v Rossijskoj Federacii" (Zaregistrirovano v Minjuste Rossii 22.01.2014 N 31077): Prikaz FMS Rossii ot 22.04.2013 N 215 (red. ot 13.08.2015) (2014) [On the approval of the Administrative Regulations for the provision by the Federal Migration Service of a state service for the issue of a residence permit in the Russian Federation to foreign citizens and stateless persons "(Registered in the Ministry of Justice of Russia on January 22, 2014 No. 31077): Order of the Federal Migration Service of Russia No. 215 dated April 22.-2013 (as of 13.08.2015)]. Bjulleten' normativnyh aktov federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti. – 16.06.2003. – №10. (In Russ.).

5.Ob ustanovlenii kvoty na vydachu inostrannym grazhdanam i licam bez grazhdanstva razreshenij na vremennoe prozhivanie v Rossijskoj Federacii na 2017 god: Rasporjazhenie Pravitel'stva RF ot 15.11.2016 N 2428-r (2016) [On the establishment of quotas for the issuance of permits for temporary residence in the Russian Federation for 2017 to foreign citizens and stateless persons: Decree of the Government of the Russian Federation of November 15, 2016 No. 2428-r]. SZ RF. – N 48 St. 6795. (In Russ.).

6.O pravovom polozhenii inostrannyh grazhdan v Rossijskoj Federacii: Federal'nyj zakon ot 25.07.2002 N 115-FZ (red. ot 07.03.2017) (2002) [On the Legal Status of Foreign Citizens in the Russian Federation: Federal Law No. 115-FZ of July 25, 2002 (as amended on 07.03.2017)]. SZ RF. – №30. – St. 3032. (In Russ.).

7.O porjadke vyezda iz Rossijskoj Federacii i v#ezda v Rossijskuju Federaciju: Federal'nyj zakon ot 15.08.1996 N 114-FZ (red. ot 07.03.2017) (1996) [On the procedure for leaving the Russian Federation and entry into the Russian Federation: Federal Law – №114-FZ of August 15, 1996 (as amended on 07.03.2017)]. *SZ RF*.). – № 34. – C. 4029.

8.Vanjushin Ja.L. (2015) Pravovoe polozhenie inostrannyh grazhdan v Rossijskoj Federacii: uchebnoe posobie. 2-e izd., dop. Tjumen' [The legal status of foreign citizens in the Russian Federation: a textbook. 2 nd ed., Ext. Tyumen]. *Tjumenskij institut povyshenija kvalifikacii sotrudnikov MVD Rossii*. –2015. – P. 103.

9. Efremova O.N. Kommentarij k Federal'nomu zakonu ot 25 ijulja 2002 g. № 115-FZ «O pravovom polozhenii inostrannyh grazhdan v Rossijskoj Federacii» (3-e izdanie pererabotannoe i dopolnennoe) [Efremova ON Commentary to Federal Law No. 115-FZ of July 25, 2002 "On the Legal Status of Foreign Citizens in the Russian Federation" (3rd edition, revised and supplemented)] — Jelektron, tekstovye dannye. – C. 254. (Accessed: 15.04.2017), – P. 180 – 200. (In Russ.).

10.Prudnikova T.A. Migracionnye processy i ih vlijanie na obshhestvennuju i nacional'nuju bezopasnost'. Teoretiko-metodologicheskie aspekty [Migration processes and their impact on public and national security. Theoretical and methodological aspects] — Jelektron, tekstovye dannye. – C. 151. — (Accessed: 15.04.2017). – P. 3–10. (In Russ.).