

§9

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И ПРОБЛЕМЫ МИГРАЦИИ

И.Ю. Сизов

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ МИГРАЦИОННОГО УЧЕТА

Миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства — это государственная деятельность по фиксации и обобщению сведений об иностранных гражданах и о лицах без гражданства и о перемещениях иностранных граждан и лиц без гражданства.

Таким образом, миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации является одной из форм государственного регулирования миграционных процессов и направлен на обеспечение и исполнение установленных Конституцией РФ гарантий соблюдения права каждого, кто законно находится на территории РФ, на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ и других прав и свобод личности, а также на реализацию национальных интересов РФ в сфере миграции.

Миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства осуществляется на основании Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»¹ (далее Закон о миграционном учете) и Постановления Правительства РФ от 15 января 2007 г. № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»².

Закон о миграционном учете регулирует отношения, возникающие при осуществлении учета переме-

щений иностранных граждан и лиц без гражданства, связанных с их въездом в Российскую Федерацию, транзитным проездом через территорию РФ, передвижением по территории РФ при выборе и изменении места пребывания или жительства в пределах РФ либо выездом из Российской Федерации.

Особенностью указанного Закона является то, что им вводится новый административно-правовой механизм учета иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих (пребывающих) в РФ, упрощающий правила регистрации данных лиц по месту жительства и по месту пребывания на территории РФ.

Основными новациями механизма миграционного учета являются его общий уведомительный характер. Разрешительный порядок регистрации и учета указанных лиц может быть введен федеральными конституционными законами и федеральными законами в отдельных случаях (например, в пограничной зоне, в закрытых административно-территориальных образованиях, в закрытых военных городках). Ранее установленная обязательная регистрация иностранных граждан и лиц без гражданства по месту их пребывания заменяется более упрощенным правовым режимом — учетом указанных лиц по месту пребывания.

Законом о миграционном учете более четко определены права и обязанности иностранных граждан и лиц без гражданства при осуществлении миграционного учета. Так, в частности, предусматривается, что при наличии у постоянно или временно проживающего в РФ иностранного гражданина двух и более жилых помещений в РФ, он обязан заявить одно из них как свое место жительства. При этом регистрация производится с фиксацией сведений о его других жилых помещениях, находящихся на территории РФ.

¹ Федеральный закон от 18 июля 2006 г. «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Российская газета. — 2006. — 20 июля.

² Постановление Правительства РФ от 15 января 2007 г. «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Российская газета. — 2007. — 27 января.

Обязанность проходить ежегодную перерегистрацию не предусматривается.

Иностранцы граждане, зарегистрированные по месту пребывания на день вступления в силу Федерального закона, считаются состоящими на миграционном учете по месту пребывания до истечения срока временного пребывания или до истечения срока действия визы и подлежат постановке на миграционный учет в случае изменения места пребывания на территории РФ. Иностранцы граждане, имеющие разрешение на временное проживание и зарегистрированные по месту временного проживания на день вступления в силу Закона, вправе зарегистрироваться по месту жительства в течение срока действия разрешения. Постоянно проживающие в РФ иностранцы граждане, зарегистрированные по месту жительства на день вступления в силу Федерального закона, подлежат регистрации по месту жительства при изменении места жительства.

Миграционный учет осуществляется в целях:

- создания необходимых условий для реализации гражданами РФ и иностранными гражданами своих прав и свобод, а также для исполнения ими возложенных на них обязанностей;
- выработки и реализации государственной политики в сфере миграции;
- формирования полной, достоверной, оперативной и актуальной информации о перемещениях иностранных граждан, необходимой для прогнозирования последствий указанных перемещений, а также для ведения государственного статистического наблюдения в сфере миграции;
- планирования развития территорий РФ;
- управления в кризисных ситуациях;
- защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан РФ и иностранных граждан, находящихся в Российской Федерации, а также в целях обеспечения национальной безопасности РФ и общественной безопасности путем противодействия незаконной миграции и иным противоправным проявлениям;
- систематизации сведений об иностранных гражданах, находящихся в Российской Федерации (в том числе их персональных данных), и о перемещениях иностранных граждан;
- решения других социально-экономических и общественно-политических задач.

Миграционный учет включает в себя:

- регистрацию по месту жительства и учет по месту пребывания, а также фиксацию иных сведений;

- обработку, анализ, хранение, защиту и использование информации о количественных и качественных социально-экономических и иных характеристиках миграционных процессов;
- ведение государственной информационной системы миграционного учета, содержащей сведения, предусмотренные настоящим Федеральным законом.

Основанием для постановки на миграционный учет являются:

- факт въезда иностранного гражданина в Российскую Федерацию;
- факт регистрации рождения на территории РФ иностранного гражданина или иного лица, не приобретающего на момент рождения гражданства РФ;
- факт утраты гражданства РФ лицом, находящимся в Российской Федерации.

Основанием для снятия с миграционного учета являются:

- факт выезда иностранного гражданина из Российской Федерации;
- факт смерти иностранного гражданина в Российской Федерации;
- вступление в законную силу решения суда о признании иностранного гражданина, находившегося в Российской Федерации, безвестно отсутствующим или об объявлении его умершим;
- факт приобретения гражданства РФ иностранным гражданином, находящимся в Российской Федерации.

Иностранцы граждане при осуществлении миграционного учета имеют право:

- на ознакомление со своими персональными данными, содержащимися в государственной информационной системе миграционного учета;
- на защиту своих персональных данных, содержащихся в государственной информационной системе миграционного учета;
- на исправление своих персональных данных, содержащихся в государственной информационной системе миграционного учета, в случае обнаружения в них ошибок;
- на внесение изменений и дополнений в свои персональные данные, содержащиеся в государственной информационной системе миграционного учета;
- на получение в установленном порядке справок персонального характера в органах миграционного учета;
- на осуществление иных прав, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

При осуществлении миграционного учета иностранные граждане обязаны представлять достоверные сведения и осуществлять другие юридически значимые действия, установленные федеральными законами и принимаемыми в соответствии с указанными нормативными правовыми актами иными нормативными правовыми актами РФ.

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

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

Иностранцы граждане, отбывающие уголовное или административное наказание, подлежат учету по месту пребывания в учреждении, исполняющем соответствующее наказание, в порядке, установленном Правительством РФ.

Иностранцы граждане, а также иностранные юридические лица и другие иностранные организации, находящиеся за пределами территории РФ и владеющие жилыми или иными помещениями, находящимися на территории РФ, в случае предоставления таких помещений для временного пребывания иностранным гражданам выполняют обязанности принимающей стороны по постановке лиц, которым предоставляются помещения, на учет по месту пребывания.

Анализируемым законом регламентирован механизм сбора, обобщения, использования и хранения информации о миграционных процессах в РФ. Предусматривается создание информационно-миграционного банка данных, порядок защиты, использования и пополнения которого отнесен к ведению Правительства РФ.

Для реализации данного положения было принято Постановление Правительства «О государственной информационной системе миграционного учета»³. Данным Постановлением было утверждено Положение о государственной информационной системе миграционного учета (далее Положение). Положением установлен порядок формирования и обеспечения функционирования указанной информационной системы, внесения изменений в сведения (информацию) об иностранных гражданах и лицах без гражданства, содержащиеся в информационной системе (далее — сведения), порядок и срок их хра-

нения, порядок доступа к сведениям, порядок их предоставления, использования и защиты, а также порядок взаимодействия органов миграционного учета с иными государственными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления в целях эффективного использования и защиты сведений.

Оператором и обладателем сведений информационной системы является Федеральная миграционная служба. Поставщиками сведений в информационную систему являются МВД России, МИД России, ФСБ России, ФНС России, а также иные органы государственной власти и органы местного самоуправления в случае, если на указанные органы возложены обязанности (полномочия) по фиксации (учету) информации об иностранных гражданах и (или) ее представлению в органы миграционного учета. Пользователями информационной системы являются заинтересованные федеральные органы государственной власти, их структурные подразделения, территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, иные государственные органы и органы местного самоуправления, организации, созданные в соответствии с законодательством РФ для реализации задач, возложенных на указанные государственные органы и органы местного самоуправления, а также иные организации, которым федеральным законом предоставлено право доступа к сведениям.

Доступ участников информационного обмена к сведениям осуществляется при условии применения программно-технических средств, позволяющих идентифицировать лицо, осуществляющее доступ к сведениям. Перечень сведений, фиксируемых при осуществлении миграционного учета, приведен в ФЗ от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»

27 января 2007 г. вступило в силу Постановление Правительства РФ от 15 января 2007 г. № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации». Для регистрации по месту жительства иностранный гражданин (лицо без гражданства), обладающий правом пользования жилым помещением, находящимся на территории РФ, непосредственно подает в территориальный орган ФМС России по месту нахождения жилого помещения соответствующее заявление. Основанием для постановки на учет по месту пребывания является получение территориальным органом ФМС России уведомления о прибытии

³ Постановление Правительства РФ от 14.02.2007 № 94 «О государственной информационной системе миграционного учета» // СЗ РФ. 19.02.2007. № 8. ст. 1012.

в место пребывания, которое может представляться непосредственно либо направляться почтовым отправлением.

Закреплены требования к содержанию заявления о регистрации по месту жительства и уведомления о прибытии, перечень прилагаемых к ним документов, основания снятия с регистрации или учета.

Кроме того, определены особенности миграционного учета отдельных категорий лиц: прибывающих в гостиницу, санаторий и другие учреждения здравоохранения или социального обслуживания; отбывающих уголовное или административное наказание; временно покинувших место проживания в связи с возникновением чрезвычайной ситуации, проведением контртеррористической операции либо введением чрезвычайного или военного положения; членов экипажей невоенных иностранных судов в случае схода на берег и временного пребывания на территории РФ свыше 24 часов.

Так, учету по месту пребывания подлежат временно проживающие или временно пребывающие в Российской Федерации иностранные граждане, которые совершили преступления и отбывают наказания в местах лишения свободы.

Принимающая сторона (администрация мест лишения свободы) обязана в течение одних суток уведомить орган миграционного учета о прибытии иностранного гражданина в место пребывания. Иностранные граждане, отбывающие уголовное или административное наказание, подлежат учету по месту пребывания в учреждении, исполняющем соответствующее наказание, на срок отбывания наказания в этом учреждении.

Принимающей стороной в данном случае является администрация учреждения, исполняющего наказание.

Администрация учреждения, исполняющего соответствующее наказание, в течение одних суток уведомляет территориальный орган Федеральной миграционной службы о прибытии иностранного гражданина в место пребывания путем направления (передачи) уведомления о прибытии.

Основанием для постановки на учет по месту пребывания иностранного гражданина является получение территориальным органом Федеральной миграционной службы уведомления установленной формы о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания.

Уведомление о прибытии представляется в территориальный орган Федеральной миграционной службы принимающей стороной в следующие сроки:

- не позднее семи рабочих дней со дня его прибытия в место пребывания — в случае, если данный иностранный гражданин постоянно проживает в Российской Федерации;
- не позднее семи рабочих дней со дня его прибытия в место пребывания — в случае, если данный иностранный гражданин временно проживает или временно пребывает в Российской Федерации;
- в течение одного рабочего дня, следующего за днем его прибытия в место пребывания, — в особых случаях, определенных ч. 2 ст. 20 Закона о миграционном учете.

К особым относятся случаи, когда иностранный гражданин:

- не имеет места жительства;
- находится в гостинице или в иной организации, оказывающей гостиничные услуги, в санатории, доме отдыха, пансионате, кемпинге, на туристской базе, в детском оздоровительном лагере, больнице либо в ином учреждении здравоохранения или социального обслуживания;
- осуществляет трудовую деятельность в условиях работы вахтовым методом;
- находится в специальном учреждении для социальной реабилитации лиц без определенного места жительства;
- находится в учреждении, исполняющем уголовное или административное наказание;
- находится в гостинице или в иной организации, оказывающей гостиничные услуги, в санатории, доме отдыха, пансионате, кемпинге, на туристской базе, в детском оздоровительном лагере, больнице либо в ином учреждении здравоохранения или социального обслуживания;
- находится в специальном учреждении для социальной реабилитации лиц без определенного места жительства;
- находится в учреждении, исполняющем уголовное или административное наказание.

При этом последние три случая относятся только к иностранным гражданам, временно проживающим или временно пребывающим на территории РФ.

Снятие иностранного гражданина с учета по месту пребывания осуществляется в следующих случаях:

- убытие иностранного гражданина из места пребывания — на основании отрывной части бланка уведомления о прибытии;
- выезд иностранного гражданина из Российской Федерации — на основании отрывной части бланка уведомления о прибытии;

- смерть иностранного гражданина в Российской Федерации либо вступление в законную силу решения суда о признании иностранного гражданина, находившегося в Российской Федерации, безвестно отсутствующим или об объявлении его умершим — на основании свидетельства о смерти либо заверенной в установленном порядке копии вступившего в законную силу решения суда о признании иностранного гражданина, находившегося в Российской Федерации, безвестно отсутствующим или об объявлении его умершим.

При этом возникает вопрос, несет ли ответственность иностранный гражданин, временно проживающий в РФ за то, что не проживает по месту постоянной регистрации? Может ли он быть лишен регистрации по заявлению государственного органа?

Представляется, что иностранный гражданин, временно проживающий в РФ, может быть привлечен к административной ответственности за то, что не проживает по месту жительства. Если за данное правонарушение он будет выдворен за пределы РФ, его снимут с регистрационного учета по месту жительства. Иностранцы граждане не вправе по собственному желанию изменять место своего проживания в пределах субъекта РФ, на территории которого им разрешено временное проживание, или избирать место своего проживания вне пределов указанного субъекта РФ. Об этом говорится в п. 2 ст. 11 Федерального закона от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее — Закон об иностранных гражданах).

Ответственность иностранных граждан за нарушение режима проживания в РФ (вплоть до административного выдворения за пределы страны) установлена ч. 1 ст. 18.8 КоАП РФ.

Местом жительства иностранного гражданина признается жилое помещение, по адресу которого он зарегистрирован в порядке, установленном Законом о миграционном учете.

Таким образом, из п. 2 ст. 11 Закона об иностранных гражданах и ч. 1 ст. 18.8 КоАП РФ следует, что нарушением режима проживания является, в частности, проживание иностранного гражданина вне своего места жительства.

В то же время согласно п. 1 ст. 11 Закона об иностранных гражданах, п. 2 ст. 7, п.п. 2 п. 2 ст. 20, п. 1 ст. 21 Закона о миграционном учете иностранцы имеют право на свободу передвижения (за исключением территорий с ограниченным доступом) при условии соблюдения требований законодательства об учете по месту пребывания. Данным правом располагают временно пребывающие, временно и постоянно проживающие иностранные граждане.

Миграционное законодательство не устанавливает, на какой срок временно проживающий в РФ иностранный гражданин вправе отлучаться со своего места жительства. Однако, как показывает судебная практика, иностранец может быть привлечен к ответственности по ч. 1 ст. 18.8 КоАП РФ, если будет доказано, что он длительное время не живет по адресу, где зарегистрирован по месту проживания (см. решение Нижегородского областного суда от 14 марта 2011 г. по делу № 7-156/11). Этот факт подтверждается показаниями свидетелей (соседей) и актами проверки органов ФМС России.

Прекращение у иностранного гражданина права на постоянное или временное проживание в РФ является основанием для его снятия с регистрации по месту жительства (пп. 3 п. 1 ст. 19 Закона о миграционном учете). Подать в суд заявление об отмене регистрации иностранного гражданина по месту жительства вправе территориальные органы ФМС России (пп. 3 п. 2 ст. 12 Закона о миграционном учете).

Библиографический список:

1. Зраева И.М. О соотношении понятий «миграционный учет» и «регистрационный учет» // Актуальные вопросы экономики и права. — Брянск, 2009. Вып. 2.
2. Козлов В.Ф. К вопросу о миграционном учете в пограничной зоне // Российская юстиция. — 2008. — № 12.
3. Никитенко И.В. Миграционный учет как основная форма государственного контроля над миграционными процессами // Российский следователь. — 2009. — № 7.
4. Подниек Д. Миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ // Коллегия. Российский правовой журнал. — 2007. — № 3.
5. Протопопов А.В. Миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства в местах лишения свободы // Миграционное право. — 2008. — № 2.
6. Чашина О.Ю. Миграционный учет иностранных граждан в РФ // Советник юриста. — 2011. — № 7.

References (transliteration):

1. Zraeva I.M. O sootnoshenii ponyatiy «migratsionnyy uchët» i «registratsionnyy uchët» // Aktual'nye voprosy ekonomiki i prava. — Bryansk, 2009. — Vyp. 2.
2. Kozlov V.F. K voprosu o migratsionnom uchete v pogranichnoy zone // Rossiyskaya yustitsiya. — 2008. — № 12.
3. Nikitenko I.V. Migratsionnyy uchët kak osnovnaya forma gosudarstvennogo kontrolya nad migratsionnymi protsessami // Rossiyskiy sledovatel'. — 2009. — № 7.
4. Podniek D. Migratsionnyy uchët inostrannykh grazhdan i lits bez grazhdanstva v RF // Kollegiya. Rossiyskiy pravovoy zhurnal. — 2007. — № 3.
5. Protopopov A.V. Migratsionnyy uchët inostrannykh grazhdan i lits bez grazhdanstva v mestakh lisheniya svobody // Migratsionnoe pravo. — 2008. — № 2.
6. Chashina O.Yu. Migratsionnyy uchët inostrannykh grazhdan v RF // Sovetnik yurista. — 2011. — № 7.

Монография вышла в ВИПК МВД РФ.

По вопросам приобретения обращаться в редакцию или в ВИПК МВД РФ

ISBN 978-5-903271-69-6



МВД РОССИИ

Всероссийский институт
повышения квалификации
сотрудников МВД России

Научные школы Всероссийского института
повышения квалификации сотрудников МВД России

М.В. Костенников, А.В. Куракин

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ НАУКИ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Под редакцией Н.А. Овчинникова

Москва □ 2010
Маросейка

В исследовании рассматриваются специфика и актуальные проблемы реализации механизма административно-правового регулирования защиты прав — налогоплательщиков — физических лиц, граждан потребителей, государственного гражданского служащего. В работе имеется раздел, посвященный проблемам противодействия коррупции в зарубежных государствах.

Следует также отметить, что весьма актуальным выглядит исследование проблем административно-правового регулирования в сфере внутренних дел. В частности в работе рассматриваются проблемы административно-правового регулирования обеспечения авиационной безопасности, проблемы противодействия коррупции в органах внутренних дел, актуальные вопросы миграции, миграционного учета, а также проблемы административного усмотрения и ведомственного финансового контроля в системе МВД России.

В представленном труде продолжается обобщение накопленного научного опыта авторов, а также учеников и коллег относительно широкого спектра проблем науки административного права.

Подготовленная работа рассчитана на широкий круг читателей: ученых, специалистов-практиков, учащихся высших образовательных учреждений, преподавателей, государственных (муниципальных) служащих, а также сотрудников правоохранительных органов.