

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Система миграционного законодательства в Российской Федерации

Маргарита Петросян

Пояснительная записка 11/12

Демографико-экономические рамки миграции

Правовые рамки миграции

Социально-политические рамки миграции

Декабрь, 2011



Введение

Особенности российского правового регулирования, связанного с миграцией, в значительной степени объясняются тем, что гражданам соседних государств – бывших республик СССР – для въезда в Российскую Федерацию не требуется получение визы (исключение, помимо государств Балтии, составляют Республика Грузия и Туркменистан)¹. Между тем именно из этих стран идут в РФ главные миграционные потоки, которые в значительной степени имеют стихийный характер.

1. Въезд в Российскую Федерацию

Въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан по визе регулируется главами IV и V Федерального закона «*О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию*» от 15.08.1996 г. №114-ФЗ. После принятия Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» эти главы подверглись значительным изменениям (внесены законом от 10.01.2003 г. № 7-ФЗ)². Помимо визы, при въезде иностранный гражданин должен предъявить заполненную им миграционную карту – документ, служащий для контроля за его временным пребыванием и необходимый для постановки на миграционный учет.

Въезд иностранного гражданина в порядке, не требующем получения визы, осуществляется при предъявлении миграционной карты и документов, перечень которых устанавливается двусторонними соглашениями о взаимных безвизовых поездках.

2. Правовое положение иностранных граждан в РФ

Основным законодательным актом в сфере миграции является Федеральный закон «*О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации*» от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ³. Он определяет правовое положение иностранных граждан в РФ, а также регулирует отношения между ними и государственными органами, возникающие в связи с их пребыванием или проживанием на территории РФ и осуществлением ими трудовой, предпринимательской и иной деятельности (ст.1). Согласно части 2 ст.2, для целей Закона понятие «иностранец» включает понятие «лицо без гражданства», кроме тех случаев, когда законом для лиц без гражданства устанавливаются специальные правила.

Ст.4 Закона устанавливает, что иностранные граждане пользуются в РФ правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

После 2002 года в первоначальный текст Закона были внесены многочисленные поправки (всего 27). Некоторые из них имеют принципиальный характер и направлены на частичную либерализацию регулирования. К ним следует отнести дополнения 2006 года⁴, касающиеся

¹ Сначала на основании Соглашения о безвизовом передвижении граждан государств СНГ по территории его участников от 9.10.1992 г., а после выхода РФ из Соглашения в 2000 году – на основании двусторонних соглашений о взаимных безвизовых поездках.

² Первоначальный текст закона от 15.08.96 № 114-ФЗ опубликован в Собрании законодательства РФ (СЗ РФ), 1996, № 34, ст.4029; закон от 10.01.03 № 7-ФЗ опубликован в СЗ РФ, 2003, № 2, ст.159.

³ Первоначальный текст опубликован в СЗ РФ, 2002, № 30, ст.3032

⁴ Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ» и о признании утратившими силу отдельных положений и дополнений в некоторые законодательные акты РФ» (от 18.07.2006 № 110-ФЗ). Опубликован в СЗ РФ, 2006, № 30, ст.3286; 2007, № 1, ст.361.

временного проживания и трудовой деятельности иностранных граждан, прибывших в РФ в порядке, не требующем получения визы (ст.6.1 и 13.1 соответственно), а также особенностей регулирования рынка труда иностранных работников (ст.18.1); дополнения 2010 г.⁵, касающиеся особенностей осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами – высококвалифицированными специалистами (ст.13.2) и возможности для иностранных граждан, прибывших в порядке, не требующем получения визы, работать по найму у физических лиц на основании патента без получения разрешения на работу (ст.13.3). Кроме того, в 2010 году Закон был дополнен новой главой VI «Передача и прием иностранных граждан в соответствии с международными договорами РФ о реадмиссии»⁶.

Иностранные граждане, находящиеся в РФ, подразделяются на три категории: временно пребывающие (в течение срока действия визы, а для въехавших в порядке, не требующем получения визы и имеющих миграционную карту, - в течение срока, не превышающего 90 суток), временно проживающие (получившие разрешение на временного проживания, срок действия которого составляет 3 года) и постоянно проживающие (имеющие вид на жительство, срок действия которого составляет 5 лет и по заявлению лица продлевается).

Иностранный гражданин, законно пребывающий на территории РФ, может обратиться с заявлением о выдаче ему разрешения на временное проживание. Разрешение на временное проживание выдается лицу в пределах квоты, ежегодно устанавливаемой Правительством на основании предложений, поступающих от субъектов Федерации, с учетом демографической ситуации в соответствующем субъекте и его возможностей по обустройству иностранных граждан (ст.6).

Некоторым категориям иностранных граждан разрешение на временное проживание выдается без учета квоты. К таковым относятся, в частности, супруги граждан РФ, постоянно проживающих на территории РФ; нетрудоспособные родители дееспособных лиц, состоящих в гражданстве РФ; иностранные граждане, имеющие хотя бы одного нетрудоспособного родителя, состоящего в гражданстве РФ; иностранные граждане, имеющие несовершеннолетних детей либо детей, достигших 18 лет, но признанных недееспособными или ограниченными в дееспособности, состоящих в гражданстве РФ (часть 3 ст.6). Эту льготную норму можно рассматривать как проявление частичного признания принципа единства семьи; но эксплицитно этот принцип в Законе не закреплен.

В выдаче разрешения на временное проживания может быть отказано или оно может быть аннулировано по основаниям, перечисленным в ст.7 Закона, в частности, при наличии непогашенной или неснятой судимости, за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, при отсутствии доказанной возможности содержать себя и членов семьи в пределах прожиточного минимума, по медицинским показаниям (наркомания, ВИЧ-инфекция, инфекционные заболевания, представляющие опасность для окружающих), а также в случае, если он дважды в течение одного года привлекался к административной ответственности за нарушение правил пребывания или проживания иностранных граждан на территории РФ.

Включенная в Закон в 2006 году ст.6.1 устанавливает облегченный порядок приема и рассмотрения заявлений о выдаче разрешения на временное проживание по квоте для иностранных граждан, въехавших в РФ в безвизовом порядке: часть документов, которые необходимо приложить к заявлению (в частности, медицинские документы) они могут подать после приема от них заявления, а само заявление рассматривается в течение двух месяцев (а не шести, как это предусмотрено для остальных заявителей).

⁵ Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ» и отдельные законодательные акты РФ» (от 19.05.2010 № 86-ФЗ). Опубликован в СЗ РФ, 2010, № 21, ст.2524.

⁶ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с реализацией международных договоров РФ о реадмиссии» (от 23.07.2010 № 180-ФЗ). Опубликован в СЗ РФ, 2010, № 30, ст.4011.

Для иностранных граждан, имеющих разрешение на временное проживание, ограничена свобода передвижения: они не вправе по собственному усмотрению изменить место проживания и обязаны проживать в том регионе, где им было выдано разрешение на временное проживание.

По истечении года проживания на основании разрешения на временное проживание иностранный гражданин вправе обратиться с заявлением о выдаче ему вида на жительство. Перечень документов, прилагаемых к заявлению, и основания отказа в выдаче вида на жительство в основном совпадают с теми, которые предусмотрены для выдачи разрешения на временное проживание. Вид на жительство предоставляется на пять лет, после чего может продлеваться по заявлению лица каждые пять лет.

3. Трудовая миграция

В Законе нет специального раздела, регулирующего трудовую миграцию. Соответствующие нормы первоначально были сосредоточены в ст.13 «Условия участия иностранных граждан в трудовой деятельности». В соответствии с этой нормой иностранные граждане (за исключением имеющих вид на жительство) имели право работать только у работодателей, получивших разрешение на привлечение и использование иностранной рабочей силы. Впоследствии (в 2010 г.) в Закон была внесена поправка, установившая изъятие из этого правила для найма иностранных граждан, въехавших в безвизовом порядке, и высококвалифицированных специалистов и членов их семей(ст.6.1, ст.6.2).

Что касается самих иностранных граждан (кроме имеющих вид на жительство), то для трудоустройства или деятельности в качестве индивидуального предпринимателя они обязаны предварительно получить разрешение на работу. Разрешение на работу выдается с учетом квоты, ежегодно устанавливаемой Правительством РФ с распределением по регионам.. При этом и временно пребывающие иностранные граждане (в терминологии Закона «иностранцы-работники»), и временно проживающие должны работать в том регионе, где им было выдано разрешение на работу. Исключения установлены лишь для отдельных профессий⁷.

Следует отметить, что установленный порядок регулирования трудовой миграции ставит в особо трудное положение «иностранцев-работников», прибывших в РФ в безвизовом порядке, поскольку срок их пребывания составляет 3 месяца и может быть продлен только при условии заключения с ними трудового договора и на период, не превышающий 1 года с момента их въезда. Поскольку работодатели избегают заключения трудовых договоров, этой категории иностранных граждан остается либо регулярно раз в три месяца выезжать и затем въезжать заново, либо продолжать работу уже в качестве нелегалов, соглашаясь на рабские условия труда и находясь в абсолютной зависимости от работодателя.

Одной из последних новаций в регулировании труда «иностранцев-работников» стало введение патента, дающего им право работать у физических лиц по договору без получения разрешения на работу (ст.13.3). Патент выдается лицу при условии внесения фиксированного авансового платежа на срок от одного до трех месяцев. Этот срок может неоднократно продлеваться на период не более трех месяцев. Общий срок действия патента с учетом продлений не может составлять более двенадцати месяцев со дня выдачи патента. По истечении двенадцати месяцев со дня выдачи патента иностранный гражданин вправе обратиться за получением нового патента. .

⁷ Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 28.07.2010 № 564 н. Опубликован в Российской газете, № 210, 17.09.2010.

4. Миграционный учет иностранцев

С Законом о правовом положении иностранных граждан непосредственно связан Федеральный закон «*О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации*» от 12.07.2006 г. №109-ФЗ⁸. Миграционный учет рассматривается как «одна из форм регулирования миграционных процессов» (преамбула к Закону) Миграционный учет имеет уведомительный характер. Уведомление о прибытии иностранного гражданина направляется принимающей стороной по почте в территориальный орган ФМС РФ в течение 7 рабочих дней с даты прибытия либо подается самим иностранным гражданином непосредственно в территориальный орган. При перемене места пребывания или временного проживания иностранный гражданин должен подать уведомление по новому адресу. Установление правил и порядка миграционного учета делегировано Правительству РФ (ст.8 Закона, которое на этом основании приняло постановление «*О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации*» от 15.01.2007 г. № 9⁹).

Другое важное постановление Правительства РФ – «*О государственной информационной системе миграционного учета*» от 14.02.2007 г. № 94 - издано на основании ст.10 Закона. Постановление определяет порядок функционирования единой информационной системы, обеспечивающей «формирование полной, достоверной и актуальной информации о перемещении иностранных граждан и осуществлении ими трудовой деятельности, необходимой для оценки миграционной ситуации, выработки и реализации мер, направленных на регулирование миграционных процессов». Информация, включенная в систему, отнесена к информации ограниченного доступа. Оператором системы является ФМС России.

5. Добровольное переселение соотечественников

Особое место среди законодательных актов, относящихся к регулированию миграции, занимает указ Президента РФ от 22.06.2006 г. №637 «*О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом*»¹⁰. Указ и утвержденная им Государственная программа содействия переселению соотечественников¹¹ представляют собой попытку решить проблему привлечения дополнительной рабочей силы в отдельные регионы за счет целенаправленных миграционных потоков. С этой целью заинтересованные регионы составляют свои программы переселения, которые затем сводятся воедино и доводятся до сведения представительств ФМС России в государствах СНГ или дипломатических представительств. Заинтересованные в переезде «соотечественники за рубежом» могут ознакомиться с условиями программы, выбрать регион для переселения из числа включенных в программу и подать заявление о переселении. Если по результатам рассмотрения заявление будет удовлетворено, лицо получает свидетельство

⁸ Первоначальный текст опубликован в СЗ РФ, 2006, № 30, ст.3285.

⁹ Первоначальный текст опубликован в СЗ РФ, 2007, № 9, ст.653.

¹⁰ Опубликован в СЗ РФ, 2006, № 26, ст.2820; 2009, № 11, ст.1278, № 27, ст.3341; 2010, № 3, ст.275.

¹¹ Понятие «соотечественники за рубежом» не имеет четкого легального определения. В соответствии со ст.2 Федерального закона «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» от 04.09.1999 (СЗ РФ, 1999, № 22, ст.2670) соотечественниками, помимо граждан РФ, постоянно проживающих за рубежом, признаются лица и их потомки, «относящиеся, как правило, к народам, исторически проживающим на территории РФ, а также сделавшие свободный выбор в пользу духовной, культурной и правовой связи с РФ, лица, чьи родственники по прямой восходящей линии ранее проживали на территории РФ», в том числе лица, состоявшие в гражданстве СССР и проживающие в государствах, входивших в состав СССР, независимо от наличия у них гражданства этих государств, а также эмигранты из Российской империи, РСФСР, СССР и РФ, имевшие соответствующую гражданскую принадлежность, независимо от наличия у них в настоящее время гражданства другого государства.

участника программы. Участникам Программы компенсируются расходы на переезд к будущему месту проживания. При переезде в наиболее проблемные регионы они получают также единовременное пособие на обустройство («подъемные») и ежемесячное пособие при отсутствии дохода от трудовой деятельности (при переезде в более обжитые регионы подъемные и ежемесячное пособие не выплачиваются). Кроме того, участники Программы имеют приоритетное право на получение разрешения на временное проживание (без учета квоты), вида на жительство и российского гражданства. Первоначально установленный срок действия Программы – 2006-2012 г., при этом она была рассчитана на прием 300 тыс. участников. Однако Программа оказалась крайне неэффективной, несмотря на то, что в 2010 г. в нее было внесено изменение, допускающее вступление в Программу не только по месту проживания за рубежом, но и после переезда иностранного гражданина на территорию РФ и получения разрешения на временное проживание¹².

6. Федеральная миграционная служба

Контроль за временным пребыванием и проживанием иностранных граждан отнесен к компетенции Федеральной миграционной службы (ФМС России) и его территориальных органов¹³. Ведомственные нормативные акты ФМС России (административные регламенты), изданные во исполнение отдельных положений законов и представляющие собой руководство для сотрудников территориальных служб, играют важную роль в правоприменительной практике.

Заключение

Законодательство, регулирующее вопросы миграции, имеет ряд серьезных недостатков. В первую очередь это касается трудовой миграции, поскольку в законодательстве отсутствуют нормы о защите и гарантиях прав трудящихся мигрантов. Представляется правильным изъять из закона «О правовом положении иностранных граждан в РФ» нормы, регулирующие трудовую деятельность иностранных граждан, и создать самостоятельный закон о трудовой миграции.

Нельзя признать рациональным наличие двух параллельных систем квотирования – на временное проживание и на работу, тем более что и та, и другая система не предусматривают четких содержательных критериев отбора соискателей.

Некоторая либерализация первоначального чрезвычайно жесткого регулирования имеет дискретный характер. Кроме того, новые нормы «наслаиваются» на старые, вследствие чего не всегда удается избежать коллизий между ними. Это крайне затрудняет правоприменительную практику.

¹² Согласно официальной статистике ФМС РФ, в июне 2010 г. на учете участников Программы числились 9151 человек. В июне 2011 г. после разрешения вступать в программу лицам, находящимся на территории РФ, их число возросло до 21230.

¹³ Указ Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 928 «Вопросы Федеральной миграционной службы» (СЗ РФ, 2004, № 30, ст.6150)