

МЕЖВЕДОМСТВЕННОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ВЫЕЗДА ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН, СОДЕРЖАЩИХСЯ В СПЕЦИАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ

ОЛЕГ АЛЕКСЕЕВИЧ КИСЛЫЙ^а

а Российская академия народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской Федерации

DOI: 10.22394/2070-8378-2022-24-4-79-86

МАРИЯ АНДРЕЕВНА ИСАЕВА^б

б Главное управление Министерства внутренних дел Российской Федерации по г. Москве

Аннотация: «Темперамент» правового регулирования общественных отношений, возникающих в процессе реализации миграционной политики, в основном определяет составные части этих отношений, в том числе и объект правоотношения, методы и средства управленческого воздействия. Миграционное законодательство Российской Федерации характеризуется наличием несистематизированных, сложных норм, регулирующих общественные отношения с участием иностранных граждан, которые находятся на территории Российской Федерации и предлагают свою иностранную рабочую силу, то есть осуществляют трудовую деятельность. Сфера миграции в деятельности МВД России имеет ряд особенностей, которые проявляются прежде всего в субъекте общественных отношений (иностранцы, лица без гражданства, должностные лица иностранных государств, иностранные организации и т.д.) и круге охраняемых правоотношений (вопросы гражданства Российской Федерации, паспортно-регистрационные правила, миграционный учет, правила въезда, выезда и пребывания на территории Российской Федерации, правила осуществления трудовой и иной не запрещенной законом деятельности). Роль государства в управлении миграционными процессами должна стать определяющей. Осуществляя государственную деятельность в области миграции населения, следует исходить из того главного, что эффективная государственная политика – один из важнейших ресурсов для социально-экономического развития и модернизации страны, в конечном итоге – для обеспечения ее безопасности.

Ключевые слова: государственные органы, подразделения полиции, миграция, иностранные граждане, Центр временного содержания иностранных граждан (ЦВСИГ), административное выдворение, депортация, реадмиссия

Дата поступления статьи в редакцию: 30 мая 2022 года.

INTERDEPARTMENTAL INTERACTION OF PUBLIC AUTHORITIES IN IMPLEMENTING THE DEPARTURE OF FOREIGN CITIZENS HELD IN SPECIALIZED INSTITUTIONS

OLEG ALEKSEEVICH KISLIY^a

a Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

RESEARCH ARTICLE

MARIA ANDREEVNA ISAEVA^b

b Main Directorate, the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation for Moscow

Abstract: The «nature» of legal regulation for social relations arising during the implementation of migration policy mainly determines the components of these relations, including the object of legal relations, methods, and means of managerial impact. Migration legislation of the Russian Federation is characterized by the presence of non-systematic and complex norms regulating social relations with the participation of foreign citizens who reside on the territory of the Russian Federation and offer their foreign workforce, i.e., carrying out labor activities. In the Russian Federation, migration policy has some features, manifested primarily in the subject of public relations (foreign citizens, stateless persons, foreign officials, foreign organizations, etc.) and the range of protected legal relations (citizenship issues, passport and registration procedures, migration registration, entry, exit, and residence in the Russian Federation, the regulations of labor and other activities that are not prohibited by law). The role of the state in the migration management processes should become determinant. When considering state activity in the field of migration, effective public policy might become one of the most significant areas of socio-economic development and modernization of the country, as well as ensuring its security.

Keywords: state bodies, police units, migration, foreign citizens, Center for Temporary Detention of Foreign Nationals, administrative expulsion, deportation, readmission

Received: May 30, 2022.

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА

Введение

Перемещения людей в современном мире приобретают все больший масштаб. Увеличилось количество людей, живущих за пределами страны, в которой они родились. 2020-й год фиксирует число мигрантов в отметке 281 млн человек, а 2000-й год – 173 млн человек. Но за последние несколько десятилетий общая численность населения планеты почти не изменилась: 3,4 % в 2017 году, 2,8 % в 2000 году и 2,3 % в 1980 году. Вопрос выбора или вопрос жизни и смерти – для каждого миграция трактуется по-разному. Сейчас в мире насчитывается 70 млн лиц, принудительно перемещенных, из них 26 млн беженцев, 3,5 млн находятся в поиске убежища и более 41 млн внутренне перемещенных лиц^{1,2}.

Миграция (от латинского *migratio*) – «передвижение», «переселение» [Ушаков, 2008]. Мигрант, соответственно, это лицо, которое совершает (либо совершило) миграцию. Следует отметить, что легального определения этих понятий в российском законодательстве не существует.

Миграционными процессами можно назвать перемещение людей через границы административно-территориальных образований внутри государства или через границы государств, изменение постоянного места жительства или временного пребывания, а также связанные с этими процессами общественные отношения. Мотивом миграционных процессов становится, как правило, осуществление трудовой деятельности или обучение людей.

Миграционные процессы в России

Россия «энергична», когда дело касается миграционных процессов, ведь по количеству мигрантов она занимает второе место: 13–15 млн человек составляет число въезжающих каждый год на территорию нашей страны иностранных граждан и апатридов. Масштабный процесс переселения России и мира находится под влиянием экономических, политических и демографических факторов [Катаева, 2018. С. 11–59].

Зачастую можно говорить о незаконной деятельности в России или о несоблюдении иностранными гражданами и лицами без гражданства режима пребывания.

Вышеизложенное находит свое отражение в статистических данных, а именно: с 2017 по 2020 год иностранцами и апатридами совершается в среднем более 250 тыс. административных правонарушений и более 30 тыс. преступлений ежегодно³. Поэтому их высылают с территории Российской Федерации путем административного выдворения, депортации и реадмиссии. До исполнения решения о вышеназван-

ных мерах описываемые категории лиц помещаются в специализированные учреждения и организации Министерства внутренних дел Российской Федерации – Центры временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства (ЦВСИГ).

В 2019 году число иностранных граждан и лиц без гражданства в ЦВСИГ достигало отметки в 42 666 человек: 37 223 человек подвергнуты административному выдворению, 4 767 – депортированы, а 548 – подвергнуты реадмиссии. 7 месяцев 2020 года в ЦВСИГ России насчитывалось 14 798 иностранных граждан и лиц без гражданства, при этом подвергнуто административному выдворению – 11 393 человек, депортированы – 2 951 человек, подвергнуты реадмиссии – 291 человек⁴.

Актуальным на данный период можно назвать срок размещения в специальных учреждениях иностранцев и апатридов, а в большинстве случаев – невозможность реализации решения об их административном выдворении, депортации и реадмиссии с территории Российской Федерации ввиду отказа иностранных государств «забрать» и разместить таких лиц на своей территории. К тому же имеют место некоторые ограничения на выезд из России. А существующие межведомственные алгоритмы взаимодействия между государственными учреждениями не могут найти «подходящий ключ» к решению этой проблемы, поскольку недостаточно эффективно отработано оперативное оформление выезда иностранных граждан.

Было бы очень сложно и неэффективно реализовывать функции подразделений полиции по вопросам миграции без «поддержки», результативного сотрудничества с различными государственными единицами сложной системы управленческого механизма по перемещению иностранного гражданина или апатрида с территории России [Андрюченко, Плюгина, 2019. С. 128–155].

Алгоритмы межведомственного взаимодействия

Межведомственное взаимодействие основывается на нормативных правовых актах, регулирующих процесс совместных мероприятий, его целью является удаление иностранцев и апатридов с территории России, защита их правового статуса в процессе удаления, а также защита правового статуса граждан России [Охотский, 2019. С. 196–242].

В процессе осуществления таких действий с иностранцами и апатридами подразделения по вопросам миграции наиболее тесный контакт имеют с такими службами и учреждениями, как: консульские учреждения стран реадмиссии; Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН); Федеральная служба судебных приставов (ФССП); Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ России); Федеральное медико-биологическое агент-

1 <https://www.un.org/ru/global-issues/migration>

2 Россия входит в пятерку лидеров как по числу мигрантов, так и по числу граждан страны, проживающих за рубежом. <https://news.un.org/ru/story/2021/01/1394392>

3 Отчет ГИАЦ МВД РФ за 2017–2020 гг. // ЦСИ ФКУ «ГИАЦ МВД России».

4 Отчет ГИАЦ МВД РФ за 2017–2020 гг. // ЦСИ ФКУ «ГИАЦ МВД России».

ство (ФМБА); Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор); суд. Реже – органы прокуратуры, Следственный комитет Российской Федерации.

«Запуском» механизма помещения в ЦВСИГ описываемых лиц можно считать:

- 1) постановление суда об административном выдворении за пределы Российской Федерации в виде принудительного перемещения через государственную границу РФ до исполнения решения суда с помещением в ЦВСИГ России иностранных граждан и лиц без гражданства;
- 2) решение о депортации.

Выстраивание поэтапного выезда размещающихся в специализированных учреждениях описываемых категорий лиц включает в себя последовательный процесс сбора обязательных для пересечения государственной границы документов [Гриценко, Сазонова, 2019. С. 152–159].

Как уже отмечалось выше, исполнение постановлений о принудительном выдворении осуществляется Службой судебных приставов. Тем не менее в условиях практической реализации принудительного выдворения происходит взаимодействие ССП с подразделениями полиции по вопросам миграции в части подготовки для пересечения государственной границы Российской Федерации запросов на необходимые документы.

Претворению решения об административном выдворении может помешать утрата мигрантом документа, удостоверяющего личность. Мигранты часто подстраивают такие ситуации, поскольку у них возникает желание избежать ответственности и как можно дольше остаться в Российской Федерации, полагая, что невозможность идентификации их личности создаст условия для недопущения быстрого пересечения границы.

В случае отсутствия удостоверяющего личность документа суд может ссылаться на доказательства подтверждения личности иностранца или апатрида, представленные сотрудниками подразделений полиции по вопросам миграции. Процедура идентификации «иностранной личности» регламентирует статья 10.1 Федерального закона № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». А приказом МВД России утверждены формы бланков для реализации этой процедуры и заключения установления личности иностранного гражданина⁵.

5 Приказ МВД России от 28 марта 2017 года № 154 «Об утверждении форм бланков заявления об установлении личности иностранного гражданина или лица без гражданства, справки о приеме заявления об установлении личности иностранного гражданина или лица без гражданства к рассмотрению, протокола опроса свидетеля при установлении личности иностранного гражданина или лица без гражданства, протокола опознания иностранного гражданина или лица без гражданства, протокола опознания иностранного гражданина или лица без гражданства по фотографии, заключения об установлении личности иностранного гражданина или лица без гражданства».

Данные автоматизированной дактилоскопической идентификационной системы «Папилон», досье иностранного гражданина из СПО «Мигрант-1» – другие доказательства, также подтверждающие личность мигранта. Постановления суда и доказательств, принятых во внимание судом, недостаточно для пересечения границы [Сазонова, 2019. С. 82–85].

Пересечение границы в отсутствие паспорта у мигранта возможно и благодаря свидетельству о возвращении, которое выдается консульством страны, гражданином которой является депортируемый мигрант. Подразделениями полиции по вопросам миграции направляются запросы в консульские учреждения стран. Обычно сотрудники подразделений миграции из ССП отправляют запросы в консульство [Прудникова, Бровко, 2018. С. 291–293]. В то же время сотрудники подразделений по вопросам миграции направляют запросы в ССП с целью выяснения наличия ограничений на выезд из РФ иностранного гражданина в связи с неоплаченной суммой штрафа.

Процедуры межведомственного взаимодействия между подразделениями полиции по вопросам миграции и ССП регулируются Порядком депортации иностранных граждан и лиц без гражданства МВД России (его территориальными органами)⁶. Так, в рамках подготовки решения о депортации иностранных граждан в течение 15 рабочих дней МВД России (его территориальные единицы) направляет запрос в территориальный орган ФССП РФ. Срок подачи ответов на них устанавливается произвольно исполнителями, что приводит к необоснованным задержкам в сроках пребывания мигранта в ЦВСИГ. Потому целесообразно привести в ступенчатую структуру сотрудничество в соответствующем регламенте.

Процедура реадмиссии и ее документальное сопровождение

Из-за отсутствия у мигранта документов, необходимых для пересечения границы, и невозможности его депортации сотрудники подразделения по вопросам миграции инициируют процедуру реадмиссии. На первичном этапе происходит взаимодействие с посольскими и консульскими организациями стран с целью выяснения наличия соглашений о реадмиссии, в последующем процедурой реадмиссии занимается МВД России, а сотрудники подразделений по вопросам миграции осуществляют документальное сопровождение этого процесса (фотографирование, принятие объяснений с целью выяснения страны исхода, анкетирование).

Взаимодействие с консульскими учреждениями осуществляется посредством направления запросов, а также с помощью использования интернет-серви-

6 Приказ МВД России от 24 апреля 2020 года № 239 «Об утверждении Порядка депортации иностранных граждан и лиц без гражданства Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальными органами».

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА

сов государств. Трудности во взаимодействии составляют изменения требований к оформлению документов посольскими и консульскими организациями, так как они меняются в одностороннем порядке без уведомления органов миграционных подразделений [Мигачев, Попов, Тихомиров, 2017].

С целью исполнения решения о депортации сотрудниками подразделений по вопросам миграции на каждого депортируемого заводится контрольно-наблюдательное дело (формирование и содержание такого дела нормативными документами не предусмотрено).

Контрольно-наблюдательное дело лица, подлежащего депортации (реадмиссии), как правило, содержит следующие материалы:

- 1) распоряжение о нежелательности пребывания;
- 2) сообщение об освобождении лица рассматриваемых категорий;
- 3) справки из АИС «Криминал-И», СПО «Мигрант-1»;
- 4) решение о депортации;
- 5) сообщение (направление информации) представителю МИД о депортации для информирования консульского учреждения государства или дипломатического представительства депортируемого гражданина;
- 6) копия уведомления о депортации;
- 7) ответ из консульского учреждения об отказе в оформлении Свидетельства о возвращении;
- 8) запрос о начале процедуры реадмиссии в ГУВМ МВД России;
- 9) решение о начале процедуры реадмиссии;
- 11) рапорт о сопровождении депортируемого в ЦВСИГ;
- 12) справка о дактилоскопировании с электронными адресами дактилокарт;
- 13) административное исковое заявление о продлении периода, в течение которого лицо, подлежащее депортации, содержится в ЦВСИГ;
- 14) определение о принятии административного искового заявления;
- 15) определение о продлении срока (либо об отказе);
- 16) решение о неразрешении въезда в Российскую Федерацию⁷.

Контрольно-наблюдательное дело позволяет фиксировать этапы подготовки документов, необходимых для удаления мигранта с территории Российской Федерации и обеспечения запрета на его последующий въезд.

Имеющиеся в контрольно-наблюдательном деле сведения смогут помочь воспрепятствовать повторному въезду мигранта в Российскую Федерацию по-

сле того, как удаленный мигрант с целью незаконного преодоления запрета на въезд в Россию попытается предъявить документ с измененной фамилией, полученный на территории своего государства. Наличие контрольно-наблюдательного дела позволит исключить попадание на территорию Российской Федерации такого лица как мигранта с чистым досье.

По этой причине надлежит закрепить в нормативном регламенте процедуру и сроки подготовки документов, перечень видов и образцы документов, подлежащих сбору в дело, сроки подготовки и исполнения материалов, период мониторинга СПО «Мигрант-1» (учет въезда и выезда).

Особую трудность для разрешения представляет ситуация, когда государство не выдает свидетельство о возвращении в отношении депортируемого лица (не признает гражданина своим), а договора о реадмиссии с государством нет. В таком случае оснований для содержания его в ЦВСИГ нет, однако срок нахождения в специальном учреждении законом не ограничивается при имеющемся принятом решении о нежелательности пребывания в Российской Федерации мигранта.

Претворяя международные договоры России о реадмиссии, сотрудничество Министерства внутренних дел России (и его территориальных единиц) с Федеральной службой исполнения наказаний (и ее территориальных единиц) осуществляется в рамках Правил взаимодействия МВД России и ФСИН России при реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии⁸ и «одобренного» Регламента совместным приказом сотрудничества⁹.

Если иностранец или апатрид, признанный как нежелательный для пребывания (проживания) в нашей стране Минюстом России, отбывает наказание в исправительных колониях системы ФСИН, то не позднее чем за 60 календарных дней до окончания наказания осуществляется его перевод в соответствующий территориальный орган МВД России на

8 Постановление Правительства РФ от 19 июля 2012 года № 728 «О порядке взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы исполнения наказаний при реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии».

9 Приказ Минюста России № 198, МВД России № 633 от 28 сентября 2018 года «Об утверждении Регламента взаимодействия Федеральной службы исполнения наказаний, Министерства внутренних дел Российской Федерации и их территориальных органов при исполнении принятых Министерством юстиции Российской Федерации решений о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих освобождению из мест лишения свободы, и вынесенных Федеральной службой исполнения наказаний (территориальным органом Федеральной службы исполнения наказаний) решений о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства, осужденных за совершение умышленного преступления».

7 Постановление Правительства Российской Федерации от 14 января 2015 года № 12 «О порядке принятия решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства».

уровне региона при сообщении ФСИН, на территории которого отбывает наказание мигрант.

Иностранец, осужденный к лишению свободы, должен быть переведен в другое аналогичное учреждение вблизи пункта пропуска на границе с Российской Федерацией, где осуществится передача иностранному государству Россией указанного гражданина иной страны после отбытия им наказания. Поэтому МВД России направляет в Федеральную службу исполнения наказаний мотивированное ходатайство о переселении иностранных граждан, предоставленных иностранному государству, после вынесения приговора.

ФСИН осуществляет рассмотрение поступившего из МВД России обоснованного запроса, и по результатам его изучения и рассмотрения решение принимается без промедления в указанный в запросе срок, а если срок не определен, то в течение 30 календарных дней со дня получения запроса.

Перевод отбывающего наказание «нежелательного» иностранца на территории Российской Федерации в соответствующий территориальный орган берет начало с даты принятия решения о нежелательности пребывания в течение трех рабочих дней. Так, сообщение о таком переводе Федеральной службы исполнения наказаний адресуется территориальной единице МВД России на уровне региона либо территориальному органу ФСИН с установлением нового места отбывания наказания переведенного мигранта.

Если лицо иностранного государства отбывает наказание в территориальном органе ФСИН и в отношении него принято решение о нежелательности пребывания на территории нашей страны, то об этом сообщается соответствующей территориальной единице МВД России на уровне региона со дня подачи лицом в суд ходатайства об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания в течение пяти рабочих дней. При принятии судом решения об условно-досрочном освобождении иностранного гражданина информируется о дате его условно-досрочного освобождения.

Принятие компетентным органом решения о реадмиссии (депортации) в отношении описываемой категории лиц, при этом осужденных к лишению свободы и отбывающих наказание в исправительных учреждениях, допускает его перевод в другое «учреждение исправления» того же вида по решению федерального органа уголовно-исполнительной системы, наиболее близко находящееся к пункту пропуска пересечения государственной границы Российской Федерации и являющееся «точкой передачи» иностранному государству этого лица Россией после отбытия наказания, не ранее чем за 90 дней со дня окончания наказания (в соответствии с ч. 3 ст. 81 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации¹⁰).

10 Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации (от 8 января 1997 года № 1-ФЗ).

По Регламенту, направления сотрудничества включают:

- информирование ФСИН России и МВД России друг друга при исполнении принятых Минюстом России решений о нежелательности и вынесенных решений о неразрешении въезда ФСИН России;
- документирование иностранных лиц, подлежащих освобождению из мест лишения свободы, а также осужденных за совершение преступления с умыслом, в том числе регистрация свидетельства на возвращение в страну их гражданской принадлежности (для апатридов – в страну постоянного (преимущественного) проживания) – в случае отсутствия у них документов на выезд за пределы России и, при необходимости, – визы для выезда.

Актуальным вопросом на сегодня остается депортация лиц с инфекционными заболеваниями (например, туберкулез), которая затруднительна в связи с отсутствием нормативно-правовых актов, регламентирующих порядок перемещения таких лиц, предоставления специального транспорта и компетентных в этом вопросе сотрудников. К тому же оставляет желать лучшего механизм координации действий с конвойными подразделениями полиции, «обладающими способностью» конвоировать лиц, имеющих инфекционные заболевания.

Реализация международных договоров Российской Федерации о реадмиссии

Алгоритм сотрудничества МВД России и ФСИН России при «воплощении» международных договоров Российской Федерации о реадмиссии закрепляется соответствующими правилами¹¹ и производится, когда:

– применяются решения о реадмиссии по итогам рассмотрения ходатайства (запроса) о реадмиссии (приеме) иностранным государством от Российской Федерации в отношении гражданина Российской Федерации, а также при принятии решения о реадмиссии по ускоренной процедуре по результатам рассмотрения ходатайства (запроса) о реадмиссии по ускоренной процедуре, направленного иностранным государством Российской Федерации в отношении гражданина Российской Федерации;

– рассматриваются ходатайства о реадмиссии, направленные иностранным государством Российской Федерации в отношении иностранных лиц или апатридов, и ходатайства о реадмиссии по ускоренной процедуре, направленные Российской Федерации иностранным государством в отношении гражданина иной страны, а также при принятии решения о

11 Постановление Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2016 года № 1220 «О порядке взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы безопасности Российской Федерации при реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии».

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА

реадмиссии по результатам рассмотрения ходатайства о реадмиссии или ходатайства о реадмиссии по ускоренной процедуре;

– принимаются решения о транзите по итогам рассмотрения ходатайства (запроса) о транзите, направленного Российской Федерации иностранным государством в отношении иностранца;

– направляются Российской Федерацией иностранному государству ходатайства о реадмиссии или ходатайства о транзите в отношении иностранного гражданина, а также в случае принятия решения о реадмиссии по результатам рассмотрения ходатайства о реадмиссии или ходатайства о транзите.

ФСБ России в своей деятельности руководствуется приказом МВД России¹² при принятии решений МВД России (его территориальными органами) о неразрешении въезда в Российскую Федерацию описываемых категорий лиц либо, наоборот, если такое решение не принято.

В течение трех рабочих дней, начиная отсчет с принятия решения о реадмиссии гражданина Российской Федерации с территории иностранного государства, Главное управление по вопросам миграции МВД России адресует ФСБ России копию такого решения с фотографиями подлежащего приему гражданина Российской Федерации. Со дня прибытия гражданина Российской Федерации ГУВМ МВД России в течение одного рабочего дня телефонограммой о его прибытии оповещает соответствующий территориальный орган ФСБ России, о чем свидетельствует журнал телефонограмм [Конин, Маторина, 2019].

Поступление ходатайства иностранного государства о реадмиссии в отношении иностранного гражданина в Россию в ГУВМ МВД России направляется копией в течение пяти рабочих дней в ФСБ России. В течение двадцати четырех часов при принятом решении о транзите ГУВМ МВД России адресует копии с фотографиями иностранца, информацию об условиях с иностранным государством (пункт пропуска, дата, время, сопровождение иностранных граждан компетентными государственными должностными лицами иностранного государства) в ФСБ РФ¹³.

12 Приказ МВД России от 18 марта 2020 года № 165 «Об утверждении Порядка информирования Федеральной службы безопасности Российской Федерации о принятом решении о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства и о его отмене».

13 Приказ МВД России от 24 сентября 2020 года № 669 «Об утверждении Порядка реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии Министерством внутренних дел Российской Федерации, его территориальными органами и специальными учреждениями, предназначенными для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии, и Порядка прекращения процедуры реадмиссии в связи с добровольным выездом иностранного гражданина или лица без гражданства из Российской Федерации».

В порядке взаимодействия между МВД России (его территориальными единицами) и ФМБА на практике происходит взаимообмен сведениями о нежелательных для пребывания лицах, однако в настоящее время механизм такого взаимодействия совместный приказ МВД России и ФМБА не регулирует.

Сотрудничество Роспотребнадзора и подразделений полиции по вопросам миграции находится «в согласии» с утвержденным совместным приказом¹⁴ и имеет такие основные направления, как:

– информирование друг друга при реализации предусмотренных Роспотребнадзором и его территориальными единицами мероприятий, решений о нежелательности пребывания (проживания), а контроль их исполнения – со стороны МВД России;

– документирование граждан иной страны или апатридов, включая оформление свидетельства на возвращение в страну их гражданской принадлежности (для апатридов – в страну постоянного (преимущественного) проживания), в случае отсутствия документов на выезд за пределы Российской Федерации и при необходимости – визы для выезда из Российской Федерации.

После передачи Роспотребнадзором (его территориальным органом) уведомления в течение трех рабочих дней иностранному лицу, «объявляемому» как «нежелательный для пребывания (проживания)», то копии с сопроводительным письмом указанного уведомления и решения о нежелательности пребывания (проживания) направляются в соответствующий территориальный орган МВД России на уровне региона. Сопроводительное письмо, как правило, содержит информацию об удостоверяющем личность иностранного гражданина документе (при наличии), в том числе о его действительности, а также о направлении уведомления о нежелательности пребывания иностранному гражданину.

Семь рабочих дней – такой срок после истечения периода выезда в добровольном порядке за пределы нашей страны, когда иностранного гражданина по различным базам проверяет территориальная единица МВД России на уровне региона. В случае неисполнения в установленный законодательством нашей страны срок описываемой обязанности на уровне региона территориальный орган МВД России принимает меры по депортации этого лица

14 Приказ МВД России № 483, Роспотребнадзора № 653 от 27 июля 2018 года «Об утверждении Порядка взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органов с Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и ее территориальными органами по контролю за исполнением иностранными гражданами и лицами без гражданства решений о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, вынесенных Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и ее территориальными органами».

[Агапов, 2018]. Ежеквартально Роспотребнадзор информирует ГУВМ МВД России о числе вынесенных о нежелательности пребывания (проживания) решений.

Заключение

Нами рассмотрены механизмы межведомственного взаимодействия государственных органов, включая вопросы оперативности документального оформления выезда содержащихся в специальных учреждениях иностранных граждан с момента их задержания и до удаления с территории России.

Административное выдворение иностранца за пределы России в самостоятельной форме выезда отслеживается в соответствии с алгоритмом, приемлемым в каждом субъекте Российской Федерации. К примеру, изданием в регионах нормативных правовых актов, регулирующих данный вопрос, с учетом особенностей того или иного субъекта. Ввиду сказанного ранее представляется уместным закрепить в соответствующей инструкции алгоритм действий сотрудника подразделения по вопросам миграции при осуществлении контроля за самостоятельным контролируемым выездом мигранта с территории Российской Федерации при назначении судом административного выдворения в такой форме.

Основываясь на анализе действующего российского законодательства, правоприменительной практики и опыта зарубежных стран в регулировании промежутков времени нахождения иностранцев и апатридов в ЦВСИГ, разумно установить максимальный срок содержания в 180 суток. С целью исключения правовой неопределенности пребывания иностранца и апатрида на территории России необходимо предусмотреть возможность получения им временного разрешения на пребывание на период в 1 год. Этот срок может быть использован мигрантом

для самостоятельного выезда с территории Российской Федерации либо получения разрешения на законное пребывание в стране (например, разрешения на работу и т.п.).

С целью исполнения решения о депортации подразделениями по вопросам миграции на каждого депортируемого заводится контрольно-наблюдательное дело (формирование и содержание такого дела нормативными документами не предусмотрено). Контрольно-наблюдательное дело позволяет фиксировать этапы подготовки документов, необходимых для удаления мигранта с территории Российской Федерации и обеспечения запрета на его последующий въезд. Имеющиеся в контрольно-наблюдательном деле сведения смогут помочь воспрепятствовать повторному въезду мигранта в Российскую Федерацию после того, как удаленный мигрант с целью незаконного преодоления запрета на въезд в Россию попытается предъявить документ с измененной фамилией, полученный на территории своего государства. Наличие контрольно-наблюдательного дела позволит исключить попадание такого лица на территорию нашей страны как мигранта с чистым досье.

По этой причине следует надлежаще закрепить в нормативном регламенте процедуру и сроки подготовки документов, перечень видов и образцы документов, подлежащих сбору в дело, сроки подготовки и исполнения материалов, период мониторинга СПО «Мигрант-1» (учет въезда и выезда). Многочисленность и разрозненность актов нормативно-правового действия, которые регулируют миграционные процессы в целом и порядок удаления граждан иной страны и апатридов с территории России в частности, подталкивают к созданию единого нормативно-правового акта, который позволит упорядочить и облегчить процесс правоприменения в указанной сфере.

Литература

- Агапов А.Б. Административная ответственность: учебник для бакалавриата и магистратуры. 8-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2018.
- Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения: монография. М.: ИНФРА-М, 2019.
- Гриценко В.В., Сазонова О.А. К вопросу о понятии и основных приоритетах миграционно-правовой политики: административно-правовой аспект. *Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право*. 2019. № 2 (37). С. 152–159.
- Катаева О.В. Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов: учебник / Белгородский юридический ин-т МВД России имени И.Д. Путилина. Белгород: Бел. ЮИ МВД России имени И.Д. Путилина, 2018.
- Конин Н.М., Маторина Е.Н. Административное право: учебник для бакалавриата и специалитета, 6-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2019.
- Мигачев Ю.И., Попов Л.Л., Тихомиров С.В. Административное право: учебник для СПО / под. ред. Л.Л. Попова. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2017.
- Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления: В 2 ч. Ч. 1: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2019.
- Прудникова Т.А., Бровко Н.В. Деятельность отдельных федеральных органов исполнительной власти в сфере миграции. *Вестник Московского университета МВД России*. 2018. № 4. С. 291–293.
- Сазонова О.А. Проблемы административно-правового регулирования миграционных процессов в Российской Федерации. *Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление*. 2019. № 4 (107). С. 82–85.
- Ушаков Д.Н. Большой толковый словарь русского языка: современная редакция. М.: Дом Славянской книги, 2008.

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА

References

- Agapov A.B. Administrative responsibility: a textbook for undergraduate and graduate programs. 8th edition, revised and expanded. Moscow: Yurayt, 2018. In Russian
- Andrichenko L.V., Plugina I.V. Migration legislation of the Russian Federation: development trends and application practice: monograph. Moscow: INFRA-M, 2019. In Russian
- Gritsenko V.V., Sazonova O.A. On the concept and key priorities of migration policy: administrative and legal aspects. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo*. 2019. No. 2 (37). P. 152–159. In Russian
- Kataeva O.V. State and legal foundations of migration and migration processes: textbook / Belgorod Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after I.D. Putilin. Belgorod: Belgorodskiy yuridicheskiy institut MVD Rossii im. Putilina, 2018. In Russian
- Konin N.M., Matorina E.N. Administrative law: a textbook for undergraduate and specialist programs. 6th edition, revised and expanded. Moscow: Yurayt, 2019. In Russian
- Migachev Yu.I., Popov L.L., Tikhomirov S.V. Administrative law: textbook for secondary vocational education. Edited by L.L. Popov. 4th edition, revised and expanded. Moscow: Yurayt, 2017. In Russian
- Okhotsky E.V. Theory and mechanisms of modern public administration: In 2 parts. Part 1: textbook and practical work for bachelor's and master's programs. 3rd edition, revised and expanded. Moscow: Yurayt, 2019. In Russian
- Prudnikova T.A., Brovko N.V. Activities of particular federal executive bodies in the field of migration. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii*. 2018. No. 4. P. 291–293. In Russian
- Sazonova O.A. Problems of administrative and legal regulation of migration processes in the Russian Federation. *Nauka i obrazovaniye: khozyaystvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravleniye*. 2019. No. 4 (107). P. 82–85. In Russian
- Ushakov D.N. The Explanatory Dictionary of the Russian Language. Moscow: Dom slavyanskoy knigi, 2008. In Russian

Информация об авторе:

ОЛЕГ АЛЕКСЕЕВИЧ КИСЛЫЙ, кандидат педагогических наук, доцент кафедры правового обеспечения государственной и муниципальной службы Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119606, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: razboiniki@yandex.ru

МАРИЯ АНДРЕЕВНА ИСАЕВА, сотрудник отдела по контролю в сфере миграции Управления по вопросам миграции

Главное управление Министерства внутренних дел Российской Федерации по г. Москве (Российская Федерация, 127994, Москва, ул. Петровка, 38). E-mail: masis2001@mail.ru

Ссылка для цитирования: Кислый О.А., Исаева М.А. Межведомственное взаимодействие органов государственной власти при реализации выезда иностранных граждан, содержащихся в специальных учреждениях. *Государственная служба*. 2022. № 4. С. 79–86.

Information about the author:

OLEG ALEKSEEVICH KISLIY, Candidate of Sci. (Pedagogical Sciences), Associate Professor, Department for Legal Support of Civil Service, Institute of Public Administration and Civil Service Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84, Vernadsky Prospekt, Moscow, 119606, Russian Federation). E-mail: razboiniki@yandex.ru

MARIA ANDREEVNA ISAEVA, Employee, Division for Control in the Field of Migration, Department of Migration Main Directorate, the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation for Moscow (38, Petrovka St., Moscow, 127994, Russian Federation). E-mail: masis2001@mail.ru

For citation: Kisliy O.A., Isaeva M.A. Interdepartmental interaction of public authorities in implementing the departure of foreign citizens held in specialized institutions. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2022. No. 4. P. 79–86.