

УДК 342.95
DOI 10.52452/19931778_2023_3_93

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ (НАДЗОР) В СФЕРЕ МИГРАЦИИ: ПОНЯТИЕ, ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

© 2023 г.

А.В. Мартынов, В.В. Черников

Национальный исследовательский
Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Н. Новгород

avm@unn.ru

Поступила в редакцию 01.06.2023

Статья посвящена анализу предмета и пределов государственного контроля (надзора) в сфере миграции. Авторы приходят к выводу, что современная административно-правовая конструкция государственного контроля (надзора) в сфере миграции необоснованно ограничивает предмет этого контроля (надзора) только надзором за иностранными гражданами и лицами без гражданства. На самом деле по своему объему государственный контроль (надзор) в сфере миграции значительно шире и включает в себя также другие разновидности. Исследована специфика административно-правового регулирования государственного контроля (надзора) за миграционными процессами. Отмечается, что данное правовое регулирование несовершенно, и в этой связи предлагается принять новое положение о государственном контроле (надзоре) в сфере миграции. Критической оценке подвергнут разработанный МВД России проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации». В соответствии с ним предлагается упразднить государственный контроль в сфере миграции, а обеспечение миграционной безопасности осуществлять в рамках нового правового института «административный надзор за пребыванием (проживанием) в Российской Федерации иностранных граждан». По мнению авторов, отсутствуют правовые основания для установления особого вида административного надзора за иностранными гражданами, пребывающими (проживающими) на территории Российской Федерации, вне рамок существующей системы правового регулирования контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой органами исполнительной власти.

Ключевые слова: административное право, государственный контроль, административный надзор, контрольно-надзорная деятельность, миграция, иностранные граждане, миграционная безопасность, миграционное законодательство, федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, проблемы правового регулирования федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции, административный надзор за пребыванием (проживанием) в Российской Федерации иностранных граждан, отличительные особенности федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции.

В современный период возрастает значение обеспечения миграционной безопасности Российской Федерации. Это связано с тем, что происходит интенсивное перемещение граждан из одного государства в другое, а также в пределах территории одного государства (суть миграции) [1]. Одним из важнейших способов обеспечения миграционной безопасности является федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции.

Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ) [2] данный вид государственного контроля (надзора) отнесен к числу самостоятельных видов контрольно-надзорной деятельности. Вместе с тем в соответствии с

пунктом 11 части 5 статьи 2 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ положения этого закона не применяются к организации и осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции.

1. Представляет обоснованный интерес вопрос об особенностях правового регулирования государственного надзора в сфере миграции.

Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ (в ред. от 30.12.2006, изм. от 22.12.2008) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» [3] не устанавливал каких-то особенностей при организации и осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере миграции.

Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (в ред. от 04.11.2022) «О защите прав

юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ) [4] установил особенности организации и проведения государственного контроля (надзора) в сфере миграции, которые касаются вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры.

Важно отметить, что положения Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ применяются до 31 декабря 2024 года включительно при организации и осуществлении в том числе федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции (подпункт «г» части 1 ст. 26.3 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ).

Исходя из положений Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ особенности организации и осуществления федерального государственного контроля (надзора) должны были устанавливаться другим федеральным законом. Этим нормативным правовым актом является Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в ред. от 29.12.2022) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ) [5].

В соответствии с частью 1 ст. 29.2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции включает в себя:

- 1) федеральный государственный контроль (надзор) за пребыванием и проживанием иностранных граждан в Российской Федерации (статья 30);
- 2) федеральный государственный контроль (надзор) за трудовой деятельностью иностранных работников (статья 32).

Таким образом, как отмечается некоторыми учеными, действующее законодательство Российской Федерации фактически понимает под государственным контролем (надзором) в сфере миграции два вышеуказанных вида федерального государственного контроля (надзора) [6, с. 31–34].

В части 1 ст. 30 и части ст. 32 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ устанавливается, что федеральный государственный контроль (надзор) за проживанием, временным пребыванием в Российской Федерации и транзитным передвижением в пределах Российской Федерации иностранных граждан; за трудовой деятельностью иностранных работников на территории Российской Федерации осуществляется

уполномоченными федеральными органами исполнительной власти согласно их компетенции в порядке, установленном Президентом РФ или Правительством РФ.

Еще до недавнего времени порядок организации и осуществления федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан в Российской Федерации и за трудовой деятельностью иностранных работников на территории Российской Федерации регулировался Положением об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 13 ноября 2012 г. (в ред. от 24.08.2021) [7]. В настоящее время значительная часть положений этого нормативного правового акта утратила силу.

Необходимо также отметить, что до 2016 года уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, являлась Федеральная миграционная служба. Однако Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 (в ред. от 15.05.2018) «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» Федеральная миграционная служба была упразднена, а ее полномочия переданы Министерству внутренних дел Российской Федерации [8].

В соответствии с Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 (в ред. от 11.02.2023), к полномочиям Министерства внутренних дел РФ и его территориальных органов относится осуществление федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции (подпункт 25 пункта 11; подпункт 19 пункта 13 Положения) [9].

Как отмечается в части 2 ст. 32 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ, к отношениям, связанным с осуществлением федерального государственного контроля (надзора) за трудовой деятельностью иностранных работников на территории Российской Федерации, работодателей, заказчиков работ (услуг), и к отношениям, связанным с исполнением юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями обязанностей, возложенных на них как на принимающую (приглашающую) сторону, применяются положения Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ с учетом особенностей организации и проведения проверок, установленных статьей 32 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ.

Основным подзаконным нормативным правовым актом, регулирующим порядок организации и осуществления государственного контроля (надзора) в сфере миграции, является Приказ Министерства внутренних дел РФ от 28 июня 2022 г. № 468 (в ред. от 28.06.2022) «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции» [10].

Конечно же, подобное правовое регулирование в свете нового Федерального закона от 31 июля 2020 г. №248-ФЗ является неестественным и противоречащим общим тенденциям по регулированию порядка осуществления государственного контроля и надзора.

Как уже нами отмечалось в другом исследовании [11], важной новеллой Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ могут быть признаны положения о нормативно-правовом регулировании государственного контроля (надзора), муниципального контроля (статья 3). В части 2 ст. 3 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ устанавливается, что порядок организации и осуществления государственного контроля (надзора) для вида федерального государственного контроля (надзора) устанавливается положением о виде федерального государственного контроля (надзора), утвержденным Президентом РФ или Правительством РФ. Таким образом, для каждого вида государственного контроля (надзора), муниципального контроля предусматривается единая правовая основа, которая включает законодательное регулирование – базовый закон о государственном контроле (надзоре) и специальные законы, регулирующие отдельные виды государственного контроля (надзора), и подзаконное регулирование – соответствующие положения о виде государственного контроля (надзора), муниципального контроля [11, с. 36–37].

Вместе с тем в преамбуле Приказа МВД России от 28 июня 2022 г. №468 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции» указывается, что он принят в соответствии с частью 1 статьи 30 и частью 1 статьи 32 Федерального закона от 25 июля 2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», пунктом 3 части 2 статьи 4, подпунктом «г» пункта 1 части 1 статьи 26.3 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осу-

ществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», подпунктом 25 и абзацем 24 подпункта 49 пункта 11, подпунктом 3 пункта 20 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699, пунктом 2 Правил разработки и утверждения административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора), утвержденных Постановлением Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373, пунктами 2 и 4 Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 13 ноября 2012 г. № 1162.

При этом специально оговаривается в пункте 5 Приказа МВД России от 28 июня 2022 г. № 468, что данный Административный регламент действует до 31 декабря 2024 года включительно, то есть *носит временный характер*.

Учитывая тот факт, что Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» полностью утратит силу с 1 января 2025 года, так же как и утратит силу с этого же времени постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 (в ред. от 20.07.2021 г.) «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг» [12], нормативно-правовое регулирование порядка организации и осуществления федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции должно обеспечиваться посредством соответствующего положения о виде государственного контроля (надзора).

Как следует из Постановления Правительства РФ от 20 июля 2021 г. № 1228 «Об утверждении Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации» [13], будет отсутствовать правовая возможность для принятия административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора), и порядок организации и осуществления государственного контроля и надзора будет происходить исключительно посредством положений о виде государственного контроля (надзора), принятых либо Правительством РФ, либо Президентом РФ. Это будет соответство-

вать требованиям Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ.

Тем самым, с 1 января 2025 года не будет иметь юридической силы и пункт 4 Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 13 ноября 2012 г. № 1162, которым предусматривается, что «последовательность административных действий и процедур при осуществлении государственного контроля определяется административным регламентом по исполнению государственной функции контроля и надзора за соблюдением положений миграционного законодательства Российской Федерации».

В целом можно говорить уже сейчас о необходимости разработки и принятия нового положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции.

Необходимо также обратить внимание на терминологию при нормативно-правовом регулировании государственного контроля (надзора) в сфере миграции. Очевидно, осуществление проверочных мероприятий в отношении организационно не подчиненных граждан и юридических лиц должно именоваться только государственным надзором, но никак не государственным контролем.

Здесь мы солидаризируемся с мнением В.Е. Степенко и В.С. Пацевич, указывающих, что «деятельность органов, уполномоченных на проведение проверок в части соблюдения обязательных требований в сфере миграции юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, выступающими в качестве приглашающей (принимающей) стороны, работодателя или заказчика работ (услуг), по замыслу законодателя должна определяться как «федеральный государственный надзор в сфере миграции». Введенный в употребление новый вид административного надзора вполне соответствовал имеющимся научным разработкам» [14, с. 50–54].

2. Рассматривая вопрос о предмете и особенностях федерального государственного надзора в сфере миграции, необходимо обратить внимание на следующие моменты.

В статье 30 Федерального закона от 31 июля 2020 г. №248-ФЗ не были определены предмет и объект федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан в Российской Федерации.

В статье 32 Федерального закона от 31 июля 2020 г. №248-ФЗ, напротив, определен и зафиксирован предмет федерального государственного контроля (надзора) за трудовой деятельностью иностранных работников, который

включает проверку соблюдения работодателем, заказчиком работ (услуг), принимающей (приглашающей) стороной требований, установленных Федеральным законом от 31 июля 2020 г. №248-ФЗ, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в сфере миграции (обязательные требования).

В пункте 4 Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции указывается, что предметом государственного контроля (надзора) является соответствие деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, у которых возникают обязанности, связанные с привлечением иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности на территории Российской Федерации, обеспечением соблюдения приглашенным иностранным гражданином порядка пребывания (проживания) в Российской Федерации, осуществлением миграционного учета, требованиям в сфере миграции, установленным законодательством Российской Федерации.

15 ноября 2020 г. МВД России был утвержден Перечень нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора) в сфере миграции [15]. К числу нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, отнесены: Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (статьи 20, 22 и 23); Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (статьи 12, 13.2, 13.5, 16, 17 и 18); Постановление Правительства РФ от 15 сентября 2020 г. № 1428 «О принимаемых приглашающей стороной мерах по обеспечению соблюдения приглашенным иностранным гражданином или лицом без гражданства порядка пребывания (проживания) в Российской Федерации» (вместе с «Положением о применении приглашающей стороной мер по обеспечению соблюдения приглашенным иностранным гражданином или лицом без гражданства порядка пребывания (проживания) в Российской Федерации» (в полном объеме)).

Необходимо также отметить *отличительные особенности* федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции:

1) при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции плановые проверки не проводятся (ч. 2

ст. 29.2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ);

2) федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции осуществляется только путем проведения внеплановых документальных или выездных проверок (пункт 5.1 Административного регламента);

3) в ходе проверки должностными лицами, проводящими проверку соблюдения миграционного законодательства (обязательных требований), осуществляются следующие контрольно-надзорные мероприятия:

а) беспрепятственный осмотр территории в целях установления факта нахождения иностранных граждан или лиц без гражданства на территории проверяемого объекта (при проведении выездной проверки);

б) проверка соблюдения положений миграционного законодательства Российской Федерации, в том числе определение законности пребывания и соблюдения установленного порядка осуществления иностранными гражданами или лицами без гражданства трудовой деятельности, а также порядка привлечения иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда;

в) получение на основании мотивированного письменного запроса информации и документов, являющихся объектами или относящихся к предмету внеплановой документальной проверки;

г) фиксирование в установленном порядке выявленных фактов нарушения миграционного законодательства Российской Федерации (пункт 7 Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 13 ноября 2012 г. № 1162);

4) по результатам осуществления федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции могут приниматься следующие меры реагирования (административного принуждения):

а) выносятся предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований;

б) выдаются предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований;

в) вносятся представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения;

г) составляются протоколы об административных правонарушениях, связанных с нарушениями обязательных требований, и принимаются меры по предотвращению таких нарушений;

д) направляются в уполномоченные органы материалы, связанные с нарушениями миграционного законодательства, для решения вопросов о возбуждении уголовных дел по признакам

преступлений (пункты 5.5, 5.6, 5.7, 5.8, 5.9 Административного регламента);

5) результатами осуществления федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции являются:

а) составление акта документальной или выездной проверки;

б) размещение на официальном сайте МВД России информации о реализации программы профилактики нарушений (пункты 10.1, 10.2 Административного регламента);

б) срок осуществления федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции:

а) при проведении внеплановой документальной проверки не может превышать 20 рабочих дней;

б) при проведении внеплановой выездной проверки не может превышать 7 рабочих дней;

в) при проведении проверки в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя, которые осуществляют свою деятельность на территориях нескольких субъектов Российской Федерации, устанавливается отдельно по каждому филиалу, представительству, обособленному структурному подразделению юридического лица, при этом общий срок проведения проверки не может превышать 60 рабочих дней;

г) при осуществлении государственного контроля (надзора) за трудовой деятельностью иностранных работников на территории Российской Федерации, работодателей, заказчиков работ (услуг), и исполнением юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями обязанностей, возложенных на них как на принимающую (приглашающую) сторону, в исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения сложных и (или) длительных специальных экспертиз и расследований на основании мотивированных предложений должностных лиц органа государственного контроля (надзора), проводящих проверку, срок проведения проверки может быть продлен руководителем такого органа, но не более чем на 7 рабочих дней (пункты 21, 21.1, 21.2, 21.3, 21.4 Административного регламента);

7) осуществление федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции включает в себя следующие административные процедуры (контрольно-надзорные мероприятия):

а) подготовка к проведению проверки и принятие решения о ее проведении (назначение проверки);

б) проведение внеплановой документальной проверки;

в) проведение внеплановой выездной проверки;

г) составление акта внеплановой документальной или выездной проверки;

д) проведение мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований (пункты 22.1, 22.2, 22.3, 22.4, 22.5 Административного регламента);

8) в соответствии с ч. 9 ст. 32 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ внеплановая выездная проверка по основанию в связи с поступлением в орган государственного контроля (надзора) обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, профессиональных союзов, из средств массовой информации о фактах нарушений работодателем, заказчиком работ (услуг), принимающей (приглашающей) стороной обязательных требований проводится органом государственного контроля (надзора) по согласованию с органом прокуратуры в установленном законодательством Российской Федерации порядке. При этом предварительное уведомление работодателя, заказчика работ (услуг), принимающей (приглашающей) стороны о проведении внеплановой выездной проверки по данному основанию и при выявлении факта возможного нарушения работодателем, заказчиком работ (услуг), принимающей (приглашающей) стороной обязательных требований в результате проводимого органом государственного надзора мониторинга соблюдения таких требований не допускается (часть 9 ст. 32 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ);

9) для данного вида федерального государственного контроля (надзора) установлен обязательный досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих государственный контроль (надзор), а также их должностных лиц. Предметом досудебного (внесудебного) обжалования являются решения и действия (бездействие) должностного лица, нарушающие права и законные интересы юридического лица, индивидуального предпринимателя (пункты 93, 94 Административного регламента).

Важно также отметить, что в соответствии с пунктом 1 Постановления Правительства РФ от 24 августа 2021 г. №1405 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу постановления Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2017 г. №1668» [16] *федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции был исключен из перечня видов федерального государственного*

контроля (надзора), в отношении которых применяется риск-ориентированный подход.

Не стоит также забывать и о действии моратория на проверки, установленного Правительством РФ. Постановлением Правительства РФ от 10 марта 2022 г. №336 установлены особенности организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля [17].

Согласно пункту 3 данного постановления Правительства РФ установлено, что в 2022–2023 годах в рамках видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, порядок организации и осуществления которых регулируются Федеральным законом «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», внеплановые контрольные (надзорные) мероприятия, внеплановые проверки проводятся исключительно по следующим основаниям:

а) при условии согласования с органами прокуратуры:

– при непосредственной угрозе причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан, по фактам причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан;

– при непосредственной угрозе обороне страны и безопасности государства, по фактам причинения вреда обороне страны и безопасности государства;

– при непосредственной угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций природного и (или) техногенного характера, по фактам возникновения чрезвычайных ситуаций природного и (или) техногенного характера;

– при выявлении индикаторов риска нарушения обязательных требований;

– в случае необходимости проведения внеплановой выездной проверки, внепланового инспекционного визита в связи с истечением срока исполнения предписания, выданного до 1 марта 2023 г., о принятии мер, направленных на устранение нарушений, влекущих непосредственную угрозу причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан, обороне страны и безопасности государства, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и (или) техногенного характера. Внеплановая выездная проверка и внеплановый инспекционный визит проводятся исключительно в случаях невозможности оценки исполнения предписания на основании документов, иной имеющейся в

распоряжении контрольного (надзорного) органа информации;

– по истечении срока исполнения предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований, выданных после 1 марта 2023 г.;

б) без согласования с органами прокуратуры:

– по поручению Президента Российской Федерации;

– по поручению Председателя Правительства Российской Федерации, принятому после вступления в силу настоящего постановления;

– по поручению Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации, принятому после вступления в силу настоящего постановления и согласованному с Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации – Руководителем Аппарата Правительства Российской Федерации;

– по требованию прокурора в рамках надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям; и др. [18, с. 114–132].

При этом в пункте 11 Постановления Правительства РФ от 10 марта 2022 г. № 336 установлены ограничения на применение моратория на проверки в отношении определенных видов государственного контроля (надзора). Федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции не подпадает под эти ограничения, что означает применение в полной мере моратория на проверки в отношении данного вида государственного надзора.

3. В текущей ситуации предпринимаются попытки со стороны государства по усовершенствованию федерального государственного надзора в сфере миграции.

В соответствии с пунктом 4.12 протокола заседания Совета безопасности Российской Федерации от 19 октября 2022 г., утвержденного Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 30 октября 2022 г. № Пр-2066, МВД России поручено совместно с Минэкономразвития России, Минюстом России, ФСБ России и Генеральной прокуратурой РФ внести в Правительство РФ проекты федеральных законов, направленных на упразднение функции федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции и обеспечение контроля в данной сфере в рамках правоохранительной деятельности.

В целях исполнения указанного поручения Президента РФ МВД РФ был разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федера-

ции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

В пояснительной записке к данному законопроекту отмечается, что «масштабные изменения на внешнеполитической арене, нестабильная военно-политическая ситуация в странах Ближнего Востока, Центральной Азии, целенаправленная антироссийская пропаганда обостряют существующие проблемы, а также формируют новые угрозы безопасности в сфере миграции. ... При этом имеющиеся механизмы осуществления государственного контроля в сфере миграции, а также введенные ограничения на проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и привлечение их к административной ответственности препятствуют эффективной деятельности на данном направлении и вносят дисбаланс в работу органов внутренних дел по противодействию незаконной миграции, смещая ее вектор в сторону формальной деятельности с низкой результативностью, что в условиях современных вызовов и угроз представляется неоправданным. С учетом изложенного в целях решения задач по обеспечению национальной безопасности, в том числе по противодействию криминальным, террористическим и экстремистским структурам, оптимизации и повышению эффективности функционирования органов внутренних дел в сфере противодействия незаконной миграции представляется упразднить государственный контроль в сфере миграции, а обеспечение миграционной безопасности осуществлять в рамках нового института «административный надзор за пребыванием (проживанием) в Российской Федерации иностранных граждан» [19].

В проекте федерального закона предполагается внесение изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», которые касаются следующих положений о новом виде государственного надзора.

В статье 30 законопроекта определяется, что административный надзор за пребыванием (проживанием) в Российской Федерации иностранных граждан осуществляется федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел и его территориальными органами. Административный надзор осуществляется в соответствии с настоящим законом и Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

В статье 30.1 законопроекта определяются цель, предмет и объекты административного надзора за пребывание (проживанием) в Рос-

сийской Федерации иностранных граждан. А именно, что *административный надзор в сфере миграции осуществляется с целью обеспечения законности и правопорядка путем своевременного выявления иностранных граждан, не имеющих или утративших законные основания для пребывания (проживания) на территории Российской Федерации и осуществления на ее территории отдельных видов деятельности, и применения к ним, а также к иным лицам, допустившим нарушение правил (требований) в сфере миграции, юридических мер воздействия в соответствии с федеральным законом.*

В части 2 ст. 30.1 законопроекта указывается, что административный надзор в сфере миграции проводится в отношении иностранных граждан, юридических лиц (вне зависимости от организационно-правовой формы), их филиалов и представительств, а также физических лиц (в том числе индивидуальных предпринимателей), на которых возлагаются обязанности, связанные с пребыванием (проживанием) иностранного гражданина на территории Российской Федерации, приглашением иностранного гражданина в Российскую Федерацию, в том числе в связи с оказанием ему образовательных и иных услуг, привлечением к трудовой деятельности иностранных граждан на территории Российской Федерации.

Предметом административного надзора в сфере миграции, как предполагают авторы законопроекта, выступают отношения, связанные с обеспечением соблюдения вышеуказанными лицами положений законодательства, определяющего условия и порядок въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан, осуществления ими отдельных видов деятельности.

Объектами административного надзора в сфере миграции, по замыслу авторов законопроекта, являются:

1) деятельность, действие (бездействие) иностранного гражданина, в рамках которых должны исполняться обязанности, возникающие в связи с его въездом (выездом), пребыванием (проживанием), а также осуществлением трудовой деятельности на территории Российской Федерации;

2) деятельность, действие (бездействие) юридического лица (вне зависимости от организационно-правовой формы), их филиалов и представительств, а также физических лиц (в том числе индивидуальных предпринимателей), в рамках которых должны соблюдаться правила (требования) в сфере миграции;

3) здания, жилые и иные помещения, строения, сооружения, территории, включая земель-

ные и лесные участки, транспортные средства и иные объекты, которые являются местом нахождения (осуществления трудовой деятельности) иностранного гражданина и (или) по адресу которых он поставлен на миграционный учет, либо юридических лиц (их филиалов и представительств) и (или) физических лиц, указанных в пункте 2 [19].

Авторами законопроекта в статье 30.2 также раскрывается содержание административного надзора за пребыванием (проживанием) в Российской Федерации иностранных граждан. В соответствии с законопроектом административный надзор в сфере миграции включает в себя:

1) обеспечение размещения органами надзора в открытом доступе актуальных сведений о нормативно установленных правилах (требованиях) в сфере миграции, ответственности за их несоблюдение, а также уведомление работодателей, заказчиков работ (услуг), принимающих лиц, приглашающей стороны об указанных правилах (требованиях) и ответственности за их несоблюдение на стадии прохождения процедур, предусмотренных Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»;

2) проведение мониторинга соблюдения правил (требований) в сфере миграции при предоставлении (оформлении) иностранным гражданам разрешений (документов) на въезд в Российскую Федерацию и выезд из Российской Федерации, государственных услуг (функций) в сфере миграции, при приеме и анализе уведомлений об исполнении обязательных правил (требований), предусмотренных федеральным законом, а также по результатам проверки и анализа содержащихся в информационных системах либо поступающих в органы надзора в рамках межведомственного информационного взаимодействия сведений о деятельности, действиях (бездействии) юридических лиц (их филиалов и представительств) и (или) физических лиц, являющихся объектами административного надзора в сфере миграции;

3) профилактику административных правонарушений и преступлений в сфере миграции в соответствии с Федеральным законом от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»;

4) выявление, пресечение и документирование административных правонарушений и преступлений в сфере миграции в соответствии с законодательством Российской Федерации;

5) проведение мероприятий по установлению местонахождения иностранного гражданина, не имеющего законных оснований для нахождения в Российской Федерации;

6) проведение дактилоскопической регистрации и фотографирования, а также идентификации иностранных граждан в соответствии с Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и Федеральным законом от 25 июля 1998 г. № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации»;

7) проведение мероприятий по депортации, реадмиссии, административному выдворению иностранных граждан за пределы Российской Федерации в соответствии с федеральным законом и (или) международным договором Российской Федерации;

8) принятие решений о неразрешении въезда в Российскую Федерацию, решений о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» [19].

Кроме этого, предлагается дополнительно включить в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» статью 30.3 «Права и обязанности сотрудников органа надзора при осуществлении административного надзора за пребыванием (проживанием) в Российской Федерации иностранных граждан»; статью 30.4 «Права и обязанности лиц, в отношении которых осуществляется административный надзор за пребыванием (проживанием) в Российской Федерации иностранных граждан»; статью 30.5 «Сбор органом надзора информации»; статью 30.6 «Установление местонахождения иностранного гражданина, не имеющего законных оснований для нахождения в Российской Федерации» [19].

Анализируя вышеприведенные законодательные новеллы, планируемые к принятию в ближайшее время, необходимо отметить следующие наиболее значимые моменты.

Как отмечает Конституционный Суд РФ, по буквальному смыслу статей 22 и 46 Конституции Российской Федерации (с учетом употребления в них терминов «каждый» и «лицо»), так и по смыслу, вытекающему из взаимосвязи этих статей с другими положениями главы 2 «Права и свободы человека и гражданина» Конституции Российской Федерации, а также с общепризнанными принципами и нормами международного права, *право на свободу и личную неприкосновенность и право на судебную защиту являются личными неотчуждаемыми правами каждого человека, вне зависимости от наличия у него гражданства какого-либо государства*, и, следовательно, должны гарантироваться иностранным гражданам и лицам без

гражданства наравне с гражданами Российской Федерации [20].

Исходя из этого, согласно статье 62 (часть 3) Конституции Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Тем самым Конституция Российской Федерации в качестве общего принципа российского законодательства устанавливает «национальный режим» для иностранных лиц и лиц без гражданства, т.е. в отношении прав и обязанностей приравнивает их к российским гражданам [21].

Однако в силу требований Конституции РФ и корреспондирующих им положений международно-правовых актов государство правомочно использовать действенные законные средства, которые, согласно правовой позиции, изложенной Конституционным Судом РФ в постановлениях от 17 января 2013 г. № 1-П, от 14 февраля 2013 г. № 4-П и от 16 февраля 2016 г. № 4-П, позволяли бы, следуя правомерным целям миграционной политики, определять правовой режим пребывания (проживания) на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, а также меры ответственности, в том числе административной, за его нарушение и правила применения соответствующих мер, направленные на пресечение правонарушений в области миграционных отношений, восстановление нарушенного правопорядка, предотвращение противоправных (особенно множественных и грубых) на него посягательства [22].

Вышеприведенные позиции Конституционного Суда РФ указывают не только на возможность, но и на необходимость установления государственного контроля (надзора) в сфере миграции. Однако вызывает сомнение установление особого или специального вида государственного контроля (надзора) в этой сфере – «административного надзора за пребыванием (проживанием) в Российской Федерации иностранных граждан», который был бы исключен из сферы правового регулирования Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (ранее действовавшего Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»).

Для рассмотрения данного вопроса имеет важное значение позиция Конституционного Суда РФ, изложенная в Постановлении от 13 июля 2010 г. № 16-П [23]. В нем говорится, что исходя из того, что право на занятие предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельностью реализуется его субъектами *на основе принципа юридического равенства* и при этом не должны нарушаться права и свободы других лиц (статья 17, часть 3; статья 19, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации), государство при осуществлении регулирования и защиты данного конституционного права, в том числе посредством гражданского и административного законодательства и установления правовых основ единого рынка (статья 71, пункты «ж», «о»; статья 72, пункт «к» части 1, Конституции Российской Федерации), *призвано обеспечивать баланс прав и обязанностей всех участников рыночных отношений* (пункт 2 Постановления Конституционного Суда РФ от 13 июля 2010 г. №16-П).

При этом, обеспечивая при осуществлении соответствующего правового регулирования баланс частных и публичных интересов в сфере предпринимательской деятельности, федеральный законодатель обязан также учитывать, что *цели ограничения прав и свобод должны быть не только юридически, но и социально оправданными, а сами ограничения – адекватны этим целям и отвечать требованиям справедливости*; при допустимости ограничения федеральным законом того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями следует использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры; публичные интересы, перечисленные в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, могут оправдывать правовые ограничения прав и свобод, только если они адекватны социально необходимому результату; в ходе правового регулирования недопустимо искажение самого существа конституционного права или свободы, *а цели одной только рациональной организации деятельности органов власти не могут служить основанием для ограничения прав и свобод* (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 июня 2010 года №14-П) (пункт 2 Постановления Конституционного Суда РФ от 13 июля 2010 г. №16-П).

Данный принцип применительно к контрольно-надзорной деятельности более подробно раскрывается также в Определении Конституционного Суда от 8 декабря 2022 г. №3216-О [24]. Так, Конституционным Судом РФ указывается, что исходя из положений статей 1 (часть 1),

15 (часть 2), 18 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации в правовом государстве вмешательство органов публичной власти в права частных лиц допускается в рамках реализации законных полномочий соответствующего органа и признается правомерным, если использование этих полномочий является необходимым, преследует публично-значимые цели и не приводит к ограничению прав частного лица сверх меры, требуемой для достижения указанной цели.

Как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, контрольная функция государства по своей конституционно-правовой природе производна от его организующего и регулирующего воздействия на общественные отношения и присуща всем органам государственной власти в пределах закрепленной за ними компетенции, что предполагает их самостоятельность при реализации этой функции и специфические для каждого из них формы осуществления (постановления от 1 декабря 1997 года № 18-П, от 18 июля 2008 года № 10-П и др.).

Федеральный законодатель, располагая достаточной свободой усмотрения в определении конкретных видов государственного контроля (надзора), оснований, форм, способов, методов, процедур, сроков его проведения, состава мер государственного принуждения, применяемых по итогам контрольных мероприятий, вместе с тем *связан общими конституционными принципами организации системы органов государственной власти, а осуществляемое им регулирование должно соответствовать юридической природе и характеру общественных отношений, складывающихся в сфере государственного контроля (надзора), вводимые же ограничения прав и свобод лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, – быть соразмерными конституционно значимым целям и, во всяком случае, не создавать препятствий их экономической самостоятельности и инициативе*.

Возлагая на органы контрольную функцию и наделяя их полномочиями действовать властно-обязывающим образом, федеральный законодатель должен соблюдать вытекающие из конституционных принципов правового государства, важнейшими из которых являются *равенство и справедливость*, требования определенности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности с системой действующего правового регулирования (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 6 апреля 2004 года № 7-П, от 31 мая 2005 года № 6-П, от 18 июля 2008 года № 10-П и от 17 февраля 2015 года № 2-П) (пункт 2 Опреде-

ления Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2022 г. № 3216-О).

Действующая в настоящее время система правового регулирования осуществления функций по государственному контролю и надзору включает такой специализированный вид государственного надзора, как административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Порядок организации и осуществления данного вида государственного надзора регулируется специальным Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ (в ред. от 01.10.2019) «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» [25].

Особый характер этого вида контрольно-надзорной деятельности заключается в следующих правовых аспектах. Ни один из действовавших и действующих федеральных законов (Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ; Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ; Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ), регулирующих общие вопросы организации и осуществления государственного контроля и надзора, не упоминают ни в каком виде административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

Особенностями административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, могут быть признаны:

- 1) осуществление его органами внутренних дел;
- 2) основной формой надзора является наблюдение;
- 3) специальные поднадзорные субъекты – лица, освобожденные из мест лишения свободы, совершившие тяжкие или особо тяжкие преступления, или другие виды или категории преступлений (то есть только физические лица);
- 4) устанавливается судом;
- 5) состоит в наложении на лицо временных ограничений прав и свобод и выполнении определенных обязанностей;
- 6) устанавливается для предупреждения совершения поднадзорными субъектами преступлений и других правонарушений, оказания на них индивидуального профилактического воздействия в целях защиты государственных и общественных интересов;
- 7) временный характер административного надзора, например, на срок от одного года до трех лет (пункт 1 часть 1 ст. 5 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ).

В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ в отношении поднадзорного лица могут устанавливаться следующие административные ограничения:

- 1) запрещение пребывания в определенных местах;
- 2) запрещение посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в указанных мероприятиях;
- 3) запрещение пребывания вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания поднадзорного лица, в определенное время суток;
- 4) запрещение выезда за установленные судом пределы территории;
- 5) обязательная явка от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства, пребывания или фактического нахождения для регистрации.

Таким образом, институт административного надзора, введенный в правовую систему Российской Федерации с принятием Федерального закона от 6 апреля 2011 г. №64-ФЗ, *представляет собой сложный юридический механизм, созданный на основе административного права, и в то же время, будучи одним из видов административного принуждения, административный надзор может быть установлен лишь вследствие вынесения окончательного обвинительного приговора. Административный надзор является не наказанием, а мерой исправления и предупреждения, направленной на защиту общества от опасного преступника. При этом важнейшей особенностью данного вида административного надзора является то, что *установление административного надзора не зависит от степени виновности лица, совершившего преступление, и осуществляется исходя из «опасности» лица, осужденного за совершение преступления при опасном рецидиве преступлений* [26].*

Необходимо особо отметить, что вышеперечисленные признаки административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, явным образом отличают этот вид государственного контроля (надзора) от других видов государственного контроля или надзора, осуществляемых органами исполнительной власти. Ни один из существующих видов государственного контроля (надзора) (их более 200) не устанавливается судом, не предусматривает условие, связанное с привлечением лица к юридической ответственности, не может не учитывать виновность лица в нарушении обязательных требований, не может иметь временного характера и т.д. Из этого следует, что термин «административный надзор», используемый в системе законодательства о контрольно-надзорной деятельности, применяется только в исключительных случаях, и связан с его межотраслевым характером (административное право, уголовное право, уголовно-исполнительное право)

для обозначения комплексной профилактической деятельности в отношении определенного круга физических лиц – граждан, привлеченных к уголовной ответственности и освобожденных из мест лишения свободы.

Очевидно, что включение в систему законодательства о государственном контроле и надзоре еще одного термина «административный надзор за пребыванием (проживанием) в Российской Федерации иностранных граждан» приведет к правовой неопределенности и нарушению принципа равенства перед законом, будет противоречить конституционным требованиям справедливости и соразмерности при применении мер административного принуждения, которые предполагают дифференциацию публично-правовой ответственности в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию при применении взыскания, и не допускает формальных оснований применения закона.

В случае введения административного надзора за пребыванием (проживанием) в Российской Федерации иностранных граждан эти лица будут поставлены в неравные условия (положение) с гражданами Российской Федерации по определенному признаку (наличия гражданства) и применение к ним мер государственного принуждения будет происходить по формальному критерию, в силу возможного (гипотетического) совершения данными лицами нарушений миграционного законодательства Российской Федерации.

Таким образом, необходимость ограничения прав и свобод человека должна быть обоснована исходя из установленных фактических обстоятельств. Ограничение прав и свобод человека допускается лишь в том случае, если имеются относимые и достаточные основания для такого ограничения, а также если соблюдается баланс между законными интересами лица, права и свободы которого ограничиваются, и законными интересами иных лиц, государства, общества [27].

Следовательно, отсутствуют правовые основания для установления особого вида административного надзора за иностранными гражданами, пребывающими (проживающими) на территории Российской Федерации, вне рамок существующей системы правового регулирования контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой органами исполнительной власти.

4. Следует также отметить, что *авторы законопроекта искусственно ограничивают пределы государственного контроля (надзора) в*

сфере миграции. Миграционная сфера по своему содержанию далеко не ограничивается только вопросами, связанными с пребыванием (проживанием) на территории Российской Федерации иностранных граждан.

Так, например, Федеральным законом от 25 июля 2002 г. №115-ФЗ предусматривается федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением обязательных требований к проведению экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации и выдаче иностранным гражданам сертификата (статья 15.2). Порядок организации и осуществления данного вида федерального государственного контроля (надзора) устанавливается Положением о федеральном государственном контроле (надзоре) за соблюдением обязательных требований к проведению экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации и выдаче иностранным гражданам сертификата (Постановление Правительства РФ от 15 июля 2021 г. № 1213) [28].

Миграционная сфера также включает в себя отношения, связанные с внутренней миграцией, с въездом граждан в Российскую Федерацию и выездом граждан из Российской Федерации, с процессами перемещения или переселения граждан как внутри страны, так и за её пределы [29–31].

Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. №3-ФЗ (в ред. от 06.02.2023) «О полиции» [32] прямо закрепляет обязанность полиции осуществлять контроль за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами порядка регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, а также за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства порядка временного или постоянного проживания, временного пребывания в Российской Федерации, въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации, транзитного проезда через территорию Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников (подпункт 33 пункта 1 статьи 12).

Таким образом, по нашему мнению, предметами федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции также являются:

- 1) соблюдение порядка оформления гражданства Российской Федерации;
- 2) соблюдение иностранным гражданином правил въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации, установленного

режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, правил миграционного учета, транзитного проезда через территорию Российской Федерации;

3) соблюдение нанимателем (собственником) жилого помещения, стороной, принимающей иностранного гражданина в Российской Федерации, правил постановки иностранных граждан на учет по месту пребывания, регистрации иностранных граждан по месту жительства, достоверность предоставляемой ими информации об иностранных гражданах, подлежащих миграционному учету, или документов для их постановки на учет по месту пребывания (регистрации по месту жительства);

4) соблюдение организациями – юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами, у которых возникают обязанности, связанные с приглашением иностранного гражданина в Российскую Федерацию и (или) пребыванием его на территории Российской Федерации, правил и (или) порядка исполнения указанных обязанностей;

5) соблюдение иностранным гражданином положений миграционного законодательства при осуществлении им трудовой деятельности на территории Российской Федерации;

6) соблюдение организациями – юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами, не являющимися индивидуальными предпринимателями, правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников и использования их труда;

7) соблюдение подразделениями по вопросам миграции органов внутренних дел качества и полноты осуществления государственных функций и оказания миграционных услуг.

В рамках названных направлений проверке подлежит соблюдение контролируемыми лицами:

1) порядка оформления заявлений по вопросам гражданства и реализации полномочий органов внутренних дел по вопросам гражданства Российской Федерации [33];

2) порядка выдачи и замены паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации [34, 35];

3) правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации [36, 37];

4) порядка оформления и выдач приглашений на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства [38, 39];

5) порядка оформления и выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства виз,

разрешения на временное проживание и вида на жительство в Российской Федерации [40, 41];

6) правил осуществления миграционного учета и регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации [42, 43];

7) порядка выдачи разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства [44];

8) порядка оформления и выдачи патентов для осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности на территории Российской Федерации [45];

9) порядка представления иностранными гражданами медицинских документов, подтверждающих прохождение медицинского освидетельствования [46];

10) порядка предоставления статуса вынужденного переселенца и продления срока его действия [47];

11) порядка рассмотрения ходатайств о признании беженцем на территории Российской Федерации и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации [48];

12) порядка оформления и выдачи беженцу проездного документа, содержащего электронный носитель информации [49];

13) порядка приема ходатайства иностранного гражданина и лица без гражданства о политическом убежище и выдачи справки о законном пребывании иностранного гражданина и лица без гражданства на территории Российской Федерации и свидетельства о предоставлении политического убежища [50, 51].

Полагаем, что вопросы понимания и механизмов контрольно-надзорной деятельности государства в сфере миграции требуют пристального внимания политиков, ученых и практиков. Необходима новая идеология государственного надзора в этой области, которая, на наш взгляд, должна стать составной частью обновленной Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации [52].

Список литературы

1. Постановление № 47-13 Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ «О Глоссарии терминов и понятий, используемых государствами – участниками СНГ в пограничной сфере». Принято в г. Санкт-Петербурге 13 апреля 2018 г. // СПС «КонсультантПлюс».

2. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (в ред. от 05.12.2022 г.) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть 1). Ст. 5007.

3. СЗ РФ. 2001. № 33 (часть 1). Ст. 3436.
4. СЗ РФ. 2008. № 52 (часть 1). Ст. 6249.
5. СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3022.
6. Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Федеральный государственный миграционный надзор: перспективы формирования нормативно-правовой концепции // Миграционное право. 2018. № 2. С. 31–34.
7. СЗ РФ. 2012. № 47. Ст. 6511.
8. СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2071.
9. СЗ РФ. 2016. № 52 (часть 5). Ст. 7614.
10. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 13.10.2022.
11. Мартынов А.В. Критический анализ общих положений Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: Материалы VI Всероссийской научно-практической конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 1 июля 2021 г.) / Отв. ред. доктор юридических наук, профессор А.В. Мартынов. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2021. С. 31–59.
12. СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3159.
13. СЗ РФ. 2021. № 31. Ст. 5904.
14. Степенко В.Е., Пацевич В.С. Правовая природа государственной функции контроля (надзора) в сфере миграции: ее формирование и развитие в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2022. № 5. С. 50–54.
15. Перечень нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора) в сфере миграции, утвержден Статс-секретарем – заместителем Министра внутренних дел Российской Федерации И.Н. Зубовым 15 ноября 2020 года // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».
16. СЗ РФ. 2021. № 35. Ст. 6314.
17. Постановление Правительства РФ от 10 марта 2022 г. № 336 (в ред. от 10.03.2023 г.) «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // СЗ РФ. 2022. № 11. Ст. 1715.
18. Мартынов А.В., Черников В.В. Мораторий на проверки как специальный метод регулирования контрольно-надзорной деятельности // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2023. № 1. С. 114–132.
19. Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации». Разработчик законопроекта: МВД России. ID проекта: 01/05/05-23/00138054 // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/RegulationNpa/PublicView?npaID=138054> (дата обращения: 20.06.2023).
20. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 1998 № 6-П «По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 31 Закона СССР от 24 июня 1981 года «О правовом положении иностранных граждан в СССР» в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура» // СЗ РФ. 1998. № 9. Ст. 1142.
21. Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы» // СЗ РФ. 2004. № 18. Ст. 1833.
22. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2016 № 5-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 8 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», частей 1 и 3 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и подпункта 2 части первой статьи 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в связи с жалобой гражданина Республики Молдова М. Цуркана» // СЗ РФ. 2016. № 9. Ст. 1308.
23. Постановление Конституционного Суда РФ от 13 июля 2010 № 16-П «По делу о проверке конституционности положений статей 6 и 7 Закона Краснодарского края «Об организации транспортного обслуживания населения таксомоторами индивидуального пользования в Краснодарском крае» в связи с жалобой граждан В.А. Береснева, В.А. Дудко и других» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2010. № 5.
24. Определение Конституционного Суда РФ от 08 декабря 2022 № 3216-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы товарищества собственников недвижимости «Купеческий Двор» на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части 1 статьи 17 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».
25. СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2037.
26. Постановление ЕСПЧ от 19.01.2021 «Дело «Тимофеев и Поступкин (Timofeyev and Postupkin) против Российской Федерации» (жалобы № 45431/14 и 22769/15) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2022. № 3.
27. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 16 декабря 2020 г. № 4-КАД20-20-К1 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».
28. СЗ РФ. 2021. № 30. Ст. 5790.
29. Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. М.: Юридическая фирма «Контракт», 2008. 336 с.
30. Хабриева Т.Я. Миграционное право: сравнительно-правовое исследование: Монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2019. 400 с.
31. Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Миграционное право России: Учебник для вузов. М.: Изд-во «Юрайт», 2019. 437 с.

32. СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

33. Приказ МВД России от 16 сентября 2019 года № 623 (в ред. от 03.07.2020 г.) «Об утверждении Инструкции об организации деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органов при рассмотрении заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации и принятии по ним решений» (Зарегистрировано в Минюсте России 12.11.2019 № 56496) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 12.11.2019.

34. Приказ МВД России от 16 ноября 2020 года № 773 (в ред. от 26.07.2022 г.) «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 31.12.2020 № 62009) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 31.12.2020.

35. Приказ МВД России от 31 декабря 2019 года № 996 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронный носитель информации» (Зарегистрировано в Минюсте России 27.02.2020 № 57627) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 28.02.2020.

36. Постановление Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713 (в ред. от 06.06.2023 г.) «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2939.

37. Приказ МВД России от 31 декабря 2017 г. № 984 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 05.04.2018 № 50635) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 06.04.2018.

38. Приказ МВД России от 29 сентября 2020 г. № 677 (в ред. от 09.11.2022 г.) «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче приглашений на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства» (Зарегистрировано в Минюсте России 01.12.2020

№ 61180) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 02.12.2020.

39. Приказ МВД России от 22 ноября 2021 г. № 926 (в ред. от 12.10.2022 г.) «Об утверждении Порядка принятия решения о продлении либо сокращении срока временного пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 17.12.2021 № 66417) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 20.12.2021.

40. Приказ МВД России от 04.12.2019 № 907 (в ред. от 15.11.2022 г.) «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению, выдаче, продлению срока действия и восстановлению виз иностранным гражданам и лицам без гражданства» (Зарегистрировано в Минюсте России 16.01.2020 № 57171) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 17.01.2020.

41. Приказ МВД России от 8 июня 2020 г. № 407 (в ред. от 16.11.2022 г.) «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации, а также форм отметки и бланка документа о разрешении на временное проживание в Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 06.07.2020 № 58843) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 07.07.2020.

42. Приказ МВД России от 10 декабря 2020 г. № 856 (в ред. от 16.11.2022 г.) «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, форм заявления иностранного гражданина или лица без гражданства о регистрации по месту жительства, заявления о снятии иностранного гражданина или лица без гражданства с регистрации по месту жительства, уведомления о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания, отметок о регистрации (снятии с регистрации) иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства, отметок о подтверждении выполнения принимающей стороной и иностранным гражданином или лицом без гражданства действий, необходимых для его постановки на учет по месту пребывания, предоставляемых, в том числе, многофункциональным центром предоставления государственных и муниципальных услуг» (Зарегистрировано в Минюсте России 12.02.2021 № 62483) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 12.02.2021.

43. Приказ МВД России от 27 декабря 2021 г. № 1139 (в ред. от 25.10.2022 г.) «Об утверждении Порядка проведения обязательной государственной дактилоскопической регистрации и фотографирования иностранных граждан и лиц без гражданства, прибыв-

ших в Российскую Федерацию в целях, не связанных с осуществлением трудовой деятельности, на срок, превышающий девяносто календарных дней, либо в целях осуществления трудовой деятельности» (Зарегистрировано в Минюсте России 29.12.2021 № 66674) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 29.12.2021.

44. Приказ МВД России от 01 августа 2020 г. № 541 (в ред. от 02.03.2021 г.) «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства» (Зарегистрировано в Минюсте России 01.09.2020 № 59604) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 02.09.2020.

45. Приказ МВД России от 5 октября 2020 г. № 695 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче патентов для осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности на территории Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 09.11.2020 № 60794) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 09.11.2020.

46. Приказ МВД России от 21 октября 2022 г. № 775 «Об организации работы по представлению иностранными гражданами и лицами без гражданства, прибывшими в Российскую Федерацию в целях, не связанных с осуществлением трудовой деятельности, на срок, превышающий девяносто календарных дней, либо в целях осуществления трудовой деятельности, в территориальный орган Министерства внутренних дел Российской Федерации медицинских документов, подтверждающих прохождение медицинского освидетельствования, предусмотренного пунктом 18 статьи 5 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (вместе с «Порядком представления иностранными гражданами и лицами без гражданства, прибывшими в Российскую Федерацию в целях, не связанных с осуществлением трудовой деятельности, на срок, превышающий девяносто календарных дней, либо в целях осуществления трудовой деятельности, в территориальный орган Министерства внутренних дел Российской Федерации либо в уполномоченное Министерством внутренних дел Российской Федерации и находящееся в его ведении федеральное государственное унитарное предприятие или уполномоченную городом федерального значения Москвой организацию медицинских документов, подтверждающих прохождение медицинского освидетельствования, предусмотренного пунктом 18 статьи 5 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «Порядком передачи уполномоченным Министерством внутренних дел Россий-

ской Федерации и находящимся в его ведении федеральным государственным унитарным предприятием или уполномоченной городом федерального значения Москвой организацией в территориальный орган Министерства внутренних дел Российской Федерации копий медицинских документов, подтверждающих прохождение иностранными гражданами и лицами без гражданства, прибывшими в Российскую Федерацию в целях, не связанных с осуществлением трудовой деятельности, на срок, превышающий девяносто календарных дней, либо в целях осуществления трудовой деятельности, медицинского освидетельствования, предусмотренного пунктом 18 статьи 5 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»» (Зарегистрировано в Минюсте России 01 ноября 2022 №70793) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 01.11.2022.

47. Приказ МВД России от 4 сентября 2019 г. № 602 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по предоставлению статуса вынужденного переселенца и продлению срока его действия» (Зарегистрировано в Минюсте России 31.01.2020 № 57375) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 03.02.2020.

48. Приказ МВД России от 11 июня 2019 г. № 376 (в ред. от 17.11.2020 г.) «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по рассмотрению ходатайств о признании беженцем на территории Российской Федерации и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 29.07.2019 №55423) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 30.07.2019.

49. Приказ МВД России от 3 февраля 2020 г. № 41 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче беженцу проездного документа, содержащего электронный носитель информации» (Зарегистрировано в Минюсте России 03.04.2020 № 57958) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 06.04.2020.

50. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 1997 г. №746 (в ред. от 19.12.2018 г.) «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3601.

51. Приказ МВД России от 21 мая 2018 г. № 311 «Об утверждении форм справки о законном пребывании иностранного гражданина или лица без гражданства на территории Российской Федерации в связи с рассмотрением его ходатайства о предоставлении Российской Федерацией политического убежища, а также свидетельства и ходатайства о предоставлении ино-

странному гражданину или лицу без гражданства Российской Федерацией политического убежища» (Зарегистрировано в Минюсте России 27.07.2018 № 51721) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 30.07.2018.

52. Указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 (в ред. от 12.05.2023 г.) «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 годы» // СЗ РФ. 2018. № 45. Ст. 6917.

STATE CONTROL (SUPERVISION) IN THE FIELD OF MIGRATION: THE CONCEPT, FEATURES OF LEGAL REGULATION AND PROBLEM ISSUES OF IMPROVEMENT

A.V. Martynov, V.V. Chernikov

The Art. is devoted to the analysis of the subject and limits of state control (supervision) in the field of migration. The authors come to the conclusion that the modern administrative and legal structure of state control (supervision) in the field of migration unreasonably limits the subject of this control (supervision) only to supervision of foreign citizens and stateless persons. In fact, in terms of its scope, state control (supervision) in the field of migration is much broader and also includes other varieties. The specificity of the administrative-legal regulation of state control (supervision) over migration processes has been studied. It is noted that this legal regulation is not perfect and in this regard, it is proposed to adopt a new provision on state control (supervision) in the field of migration. The draft Federal Law «On Amendments to the Federal Law «On the Legal Status of Foreign Citizens in the Russian Federation» and Certain Legislative Acts of the Russian Federation and the Recognition of Certain Provisions of Legislative Acts of the Russian Federation as Invalid» was subjected to a critical assessment. In accordance with it, it is proposed to abolish state control in the field of migration, and to ensure migration security within the framework of a new legal institution «administrative supervision over the stay (residence) in the Russian Federation of foreign citizens». According to the authors, there are no legal grounds for establishing a special type of administrative supervision over foreign citizens staying (living) on the territory of the Russian Federation, outside the framework of the existing system of legal regulation of control and supervision activities carried out by executive authorities.

Keywords: administrative law, state control, administrative supervision, control and supervisory activities, migration, foreign citizens, migration security, migration legislation, federal state control (supervision) in the field of migration, problems of legal regulation of federal state control (supervision) in the field of migration, administrative supervision over the stay (residence) in the Russian Federation of foreign citizens, the distinctive features of federal state control (supervision) in the field of migration.

References

1. Resolution № 47-13 of the Inter-Parliamentary Assembly of the CIS Member States «On the Glossary of Terms and Concepts Used by the CIS Member States in the Border Sphere». Adopted in St. Petersburg on April 13, 2018 // LRS «ConsultantPlus».
2. Federal Law of July 31, 2020 № 248-FL (as amended on December 5, 2022) «On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation» // CL RF. 2020. № 31 (part 1). Art. 5007.
3. CL RF. 2001. № 33 (part 1). Art. 3436.
4. CL RF. 2008. № 52 (part 1). Art. 6249.
5. CL RF. 2002. № 30. Art. 3022.
6. Zherebtsov A.N., Malyshev E.A. Federal State Migration Supervision: Prospects for the Formation of a Legal Concept // Migration Law. 2018. №2. P. 31–34.
7. CL RF. 2012. № 47. Art. 6511.
8. CL RF. 2016. № 15. Art. 2071.
9. CL RF. 2016. № 52 (part 5). Art. 7614.
10. Official Internet portal of legal information <http://pravo.gov.ru>, 10.13.2022.
11. Martynov A.V. Critical analysis of the general provisions of the Federal Law of July 31, 2020 № 248-FL «On state control (supervision) and municipal control in the Russian Federation» // Actual issues of control and supervision in socially significant areas of society and the state: materials of the VI All-Russian scientific-practical conference (Russia, Nizhny Novgorod, July 1, 2021) / Ed. Doctor of Law, Professor A.V. Martynov. Nizhny Novgorod: N.I. Lobachevsky Nizhny Novgorod State University Press, 2021. P. 31–59.
12. CL RF. 2011. № 22. Art. 3159.
13. CL RF. 2021. № 31. Art. 5904.
14. Stepenko V.E., Patsevich V.S. Legal nature of the state function of control (supervision) in the sphere of migration: its formation and development in the Russian Federation // Administrative law and process. 2022. № 5. P. 50–54.
15. «The list of regulatory legal acts containing mandatory requirements, the assessment of compliance with which is the subject of state control (supervision) in the field of migration», approved by the State Secretary - Deputy Minister of Internal Affairs of the Russian Federation I.N. Zubov November 15, 2020 // The document was not published. LRS «ConsultantPlus».
16. CL RF. 2021. № 35. Art. 6314.
17. Decree of the Government of the Russian Federation of March 10, 2022 № 336 (as amended on March 10, 2023) «On the features of the organization and implementation of state control (supervision), municipal control» // CL RF. 2022. № 11. Art. 1715.
18. Martynov A.V., Chernikov V.V. Moratorium on inspections as a special method of regulation of control and supervision activities // Vestnik of Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod. 2023. № 1. P. 114–132.
19. Draft federal law «On Amending the Federal Law «On the Legal Status of Foreign Citizens in the Russian Federation» and Certain Legislative Acts of the Russian Federation and Recognizing Certain Provisions of Legislative Acts of the Russian Federation as Inva-

- lid». The developer of the bill: the Ministry of Internal Affairs of Russia. Project ID: 01/05/05-23/00138054 // Federal portal of projects of normative legal acts. URL: <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=138054> (date of access: 06.20.2023).
20. Decree of the Constitutional Court of the Russian Federation of February 17, 1998 № 6-P «On the case of checking the constitutionality of the provision of part two of Art. 31 of the USSR Law of June 24, 1981 «On the legal status of foreign citizens in the USSR» in connection with the complaint of Yahya Dashti Gafur // CL RF. 1998. № 9. Art. 1142.
21. Decree of the Constitutional Court of the Russian Federation dated April 23, 2004 № 8-P «On the case of checking the constitutionality of the Land Code of the Russian Federation in connection with the request of the Murmansk Regional Duma» // CL RF. 2004. № 18. Art. 1833.
22. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of February 17, 2016 № 5-P «On the case of checking the constitutionality of the provisions of paragraph 6 of Art. 8 of the Federal Law «On the Legal Status of Foreign Citizens in the Russian Federation», parts 1 and 3 of Art. 18.8 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation and subparagraph 2 parts of the first Art. 27 of the Federal Law «On the procedure for leaving the Russian Federation and entering the Russian Federation» in connection with the complaint of the citizen of the Republic of Moldova M. Turcan» // CL RF. 2016. № 9. Art. 1308.
23. Decree of the Constitutional Court of the Russian Federation dated July 13, 2010 № 16-P «On the case of checking the constitutionality of the provisions of Art.s 6 and 7 of the Law of the Krasnodar Territory «On the organization of transport services for the population by taxis for individual use in the Krasnodar Territory» in connection with the complaint of citizens V.A. Beresnev, V.A. Dudko and others» // Bulletin of the Constitutional Court of the Russian Federation. 2010. № 5.
24. Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation dated December 08, 2022 № 3216-O «On the refusal to accept for consideration the complaint of the partnership of property owners «Kupechesky Dvor» for violation of its constitutional rights by paragraph 1 of part 1 of Art. 17 of the Federal Law «On the protection of the rights of legal entities and individual entrepreneurs when implementation of state control (supervision) and municipal control» // The document was not published. LRS «ConsultantPlus».
25. CL RF. 2011. № 15. Art. 2037.
26. Judgment of the ECtHR dated January 19, 2021 «The case of Timofeev and Postupkin v. Russian Federation» (complaints № 45431/14 and 22769/15) // Bulletin of the European Court of Human Rights. Russian edition. 2022. № 3.
27. Cassation decision of the Judicial Collegium for Administrative Cases of the Supreme Court of the Russian Federation dated December 16, 2020 № 4-KAD20-20-K1 // The document was not published. LRS «ConsultantPlus».
28. CL RF. 2021. № 30. Art. 5790.
29. Khabrieva T.Ya. Migration law in Russia: theory and practice. M.: Law Firm «Kontrakt», 2008. 336 p.
30. Khabrieva T.Ya. Migration law: comparative legal research: monograph. M.: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 2019. 400 p.
31. Zherebtsov A.N., Malyshev E.A. Migration law in Russia: a textbook for universities. M.: Yurayt Publishing House, 2019. 437 p.
32. CL RF. 2011. № 7. Art. 900.
33. Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia dated September 16, 2019 № 623 (as amended on July 3, 2020) «On approval of the Instruction on organizing the activities of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation and its territorial bodies when considering applications on issues of citizenship of the Russian Federation and making decisions on them» (Registered in the Ministry of Justice of Russia on November 12, 2019 № 56496) // Official Internet portal of legal information. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, November 12, 2019.
34. Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia dated November 16, 2020 № 773 (as amended on July 26, 2022) «On approval of the Administrative Regulations of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation for the provision of public services for the issuance, replacement of passports of a citizen of the Russian Federation, proving the identity of a citizen of the Russian Federation for territory of the Russian Federation» (Registered with the Ministry of Justice of Russia on December 31, 2020 № 62009) // Official Internet portal of legal information. URL: <http://pravo.gov.ru>, December 31, 2020.
35. Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia dated December 31, 2019 № 996 «On approval of the Administrative Regulations of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation for the provision of public services for the issuance and issuance of passports of a citizen of the Russian Federation, proving the identity of a citizen of the Russian Federation outside the territory of the Russian Federation, containing an electronic information carrier» (Registered with the Ministry of Justice of Russia on February 27, 2020 № 57627) // Official Internet portal of legal information. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, February 28, 2020.
36. Decree of the Government of the Russian Federation of July 17, 1995 № 713 (as amended on June 6, 2023) «On Approval of the Rules for the Registration and Deregistration of Citizens of the Russian Federation at the Place of Stay and at the Place of Residence within the Russian Federation and the List of Persons Responsible for the acceptance and transfer to the registration authorities of documents for registration and deregistration of citizens of the Russian Federation at the place of stay and at the place of residence within the Russian Federation» // CL RF. 1995. № 30. Art. 2939.
37. Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia dated December 31, 2017 № 984 «On approval of the Administrative Regulations of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation for the provision of public services for the registration of citizens of the Russian Federation at the place of stay and at the place of residence within the Russian Federation» (Registered in the Ministry of Justice of Russia on 05.04.2018 № 50635) // Official Internet portal of legal information. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.06.2018.

38. Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia dated September 29, 2020 № 677 (as amended on November 9, 2022) «On approval of the Administrative Regulations of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation for the provision of public services for the preparation and issuance of invitations to enter the Russian Federation for foreign citizens and persons stateless» (Registered with the Ministry of Justice of Russia on 01.12.2020 № 61180) // Official Internet portal of legal information. URL: <http://pravo.gov.ru>, 02.12.2020.

39. Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia of November 22, 2021 № 926 (as amended on October 12, 2022) «On Approval of the Procedure for Making a Decision on Extending or Reducing the Period of Temporary Stay of a Foreign Citizen or Stateless Person in the Russian Federation» (Registered with the Ministry of Justice of Russia 12.17.2021 № 66417) // Official Internet portal of legal information. URL: <http://pravo.gov.ru>, 20.12.2021.

40. Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia dated December 4, 2019 № 907 (as amended on November 15, 2022) «On approval of the Administrative Regulations of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation for the provision of public services for the issuance, extension and restoration of visas to foreign citizens and persons without citizenship» (Registered with the Ministry of Justice of Russia on January 16, 2020 № 57171) // Official Internet portal of legal information. URL: <http://pravo.gov.ru>, January 17, 2020.

41. Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia dated June 8, 2020 № 407 (as amended on November 16, 2022) «On approval of the Administrative Regulations of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation for the provision of public services for issuing permits for temporary residence to foreign citizens and stateless persons in the Russian Federation, as well as the forms of the mark and the form of the document on permission for temporary residence in the Russian Federation» (Registered in the Ministry of Justice of Russia on July 6, 2020 № 58843) // Official Internet portal of legal information. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 07.07.2020.

42. Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia dated December 10, 2020 № 856 (as amended on November 16, 2022) «On approval of the Administrative Regulations of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation for the provision of public services for the implementation of migration registration of foreign citizens and stateless persons in the Russian Federation, forms of application of a foreign citizen or stateless person for registration at the place of residence, application for removal of a foreign citizen or stateless person from registration at the place of residence, notification of the arrival of a foreign citizen or stateless person at the place of residence, marks of registration (deregistration) of a foreign citizen or stateless person at the place of residence, marks confirming that the receiving party and the foreign citizen or stateless person have performed the actions necessary for his registration at the place of stay, affixed, among other things, by the multifunctional center for the provision of state and municipal services» (Registered with the Ministry of Justice of Russia on February 12, 2021 № 62483) // Official Internet portal of

legal information. URL: <http://pravo.gov.ru>, February 12, 2021.

43. Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia dated December 27, 2021 № 1139 (as amended on October 25, 2022) «On approval of the Procedure for conducting mandatory state fingerprint registration and photographing of foreign citizens and stateless persons who arrived in the Russian Federation for purposes not related to carrying out labor activities for a period exceeding ninety calendar days, or for the purpose of carrying out labor activities» (Registered with the Ministry of Justice of Russia on December 29, 2021 № 66674) // Official Internet portal of legal information. URL: <http://pravo.gov.ru>, 29.12.2021.

44. Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia dated August 01, 2020 № 541 (as amended on March 2, 2021) «On approval of the Administrative Regulations of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation for the provision of public services for issuing permits for the involvement and use of foreign workers, as well as permits for work for foreign citizens and stateless persons» (Registered in the Ministry of Justice of Russia on 01.09.2020 № 59604) // Official Internet portal of legal information. URL: <http://pravo.gov.ru>, 02.09.2020.

45. Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia dated October 5, 2020 № 695 «On approval of the Administrative Regulations of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation for the provision of public services for the registration and issuance of patents for foreign citizens and stateless persons to carry out labor activities on the territory of the Russian Federation» (Registered with the Ministry of Justice of Russia 09.11.2020 № 60794) // Official Internet portal of legal information. URL: <http://pravo.gov.ru>, 09.11.2020.

46. Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia dated October 21, 2022 № 775 «On the organization of work on the presentation by foreign citizens and stateless persons who arrived in the Russian Federation for purposes not related to the implementation of labor activities, for a period exceeding ninety calendar days, or for the purpose of labor activity, to the territorial body of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation of medical documents confirming the passage of a medical examination provided for in paragraph 18 of Art. 5 of the Federal Law of July 25, 2002 № 115-FL "On the legal status of foreign citizens in the Russian Federation» (together with «The procedure for the submission by foreign citizens and stateless persons who arrived in the Russian Federation for purposes not related to the performance of labor activities, for a period exceeding ninety calendar days, or for the purpose of carrying out labor activities, to the territorial body of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation or to the authorized by the Ministry Internal Affairs of the Russian Federation and a federal state unitary enterprise under its jurisdiction or an organization of medical documents authorized by the city of federal significance Moscow confirming the passage of a medical examination provided for in paragraph 18 of Art. 5 of the Federal Law of July 25, 2002 № 115-FL «On the legal status of foreign citizens in the Russian Federation», «Procedure for the transfer of copies of medical documents by foreign citizens and persons without citizenship, who arrived in the Russian

Federation for purposes not related to the implementation of labor activities, for a period exceeding ninety calendar days, or for the purpose of carrying out labor activities, a medical examination provided for in paragraph 18 of Art. 5 of the Federal Law of July 25, 2002 № 115-Federal Law «On the legal status of foreign citizens in the Russian Federation») (Registered with the Ministry of Justice of Russia on November 01, 2022 № 70793) // Official Internet portal of legal information. URL: <http://pravo.gov.ru>, 01.11.2022.

47. Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia dated September 4, 2019 № 602 «On approval of the Administrative Regulations of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation on the provision of public services for granting the status of a forced migrant and extending its validity» (Registered with the Ministry of Justice of Russia on January 31, 2020 № 57375) // Official Internet portal of legal information. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 03.02.2020.

48. Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia dated June 11, 2019 № 376 (as amended on November 17, 2020) «On approval of the Administrative Regulations of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation for the provision of public services for the consideration of applications for recognition as a refugee in the territory of the Russian Federation and applications for granting temporary shelter on the territory of the Russian Federation» (Registered with the Ministry of Justice of Russia on July 29, 2019 № 55423) // Official Internet portal of legal information. URL: <http://pravo.gov.ru>, 30.07.2019.

49. Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia dated February 3, 2020 № 41 «On approval of the Administrative Regulations of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation for the provision of public services for the issuance and issuance of a travel document containing an electronic information carrier to a refugee» (Registered with the Ministry of Justice of Russia on 03.04.2020 № 57958) // Official Internet portal of legal information. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 06.04.2020.

50. Decree of the President of the Russian Federation dated July 21, 1997 № 746 (as amended on December 19, 2018) «On approval of the Regulations on the procedure for granting political asylum by the Russian Federation» // CL RF. 1997. № 30. Art. 3601.

51. Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia dated May 21, 2018 № 311 «On approval of the forms of a certificate of the legal stay of a foreign citizen or stateless person on the territory of the Russian Federation in connection with the consideration of his application for granting political asylum by the Russian Federation, as well as certificates and applications for granting a foreign citizen, citizen or stateless person of the Russian Federation of political asylum» (Registered in the Ministry of Justice of Russia on July 27, 2018 № 51721) // Official Internet portal of legal information. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 30.07.2018.

52. Decree of the President of the Russian Federation of October 31, 2018 № 622 (as amended on May 12, 2023) «On the Concept of the State Migration Policy of the Russian Federation for 2019-2025» // CL RF. 2018. № 45. Art. 6917.