

Краснодарский университет МВД России

А. А. Затолокин

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УСЛУГИ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ,
ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫЕ МВД РОССИИ**

Учебное пособие

Краснодар
2022

УДК 342.9
ББК 67.401.133
З-373

Одобрено
редакционно-издательским советом
Краснодарского университета
МВД России

Рецензенты:

М. Н. Насиров, кандидат философских наук (Нижегородская академия
МВД России);

И. В. Смитюк (Главное управление МВД России по Краснодарскому
краю).

Затолокин А. А.

З-373 Государственные услуги в сфере миграции, предоставляемые
МВД России : учебное пособие / А. А. Затолокин. – Краснодар :
Краснодарский университет МВД России, 2022. – 38 с.

ISBN 978-5-9266-1820-1

Проводится ретроспективный анализ института государственных услуг в сфере миграции в системе МВД России, рассматривается его современное состояние. Анализируются источники права, регламентирующие вопросы предоставления государственных услуг в сфере миграции, предлагаются возможные способы совершенствования данной деятельности.

Для профессорско-преподавательского состава, адъюнктов, курсантов, слушателей образовательных организаций МВД России и сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

УДК 342.9
ББК 67.401.133

ISBN 978-5-9266-1820-1

© Краснодарский университет
МВД России, 2022
© Затолокин А. А., 2022

Введение

В настоящее время вопросы предоставления государственных услуг урегулированы федеральным и региональным законодательством, а также ведомственными нормативными актами (административными регламентами). При этом вопрос правового обеспечения и тактики осуществления административных процедур при предоставлении конкретных видов услуг зачастую остается непроработанным.

Акцентирование внимания на этих и других проблемах в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг позволит оптимизировать данное направление деятельности государственных органов, что в свою очередь положительно отразится на качестве жизни в Российской Федерации. По этой причине данное учебное пособие является актуальным и своевременным.

Учебное пособие построено на критическом обзоре существующего законодательства и конструктивном подходе в разрешении проблем правового регулирования, оказания государственных услуг в сфере миграции, предоставляемых МВД России.

Материалы учебного пособия составлены в соответствии с современным пониманием компетентностного подхода в образовании, которое отражает результаты отечественных исследований, а также прежних разработок автора. Использование учебного пособия курсантами и слушателями позволит сформировать необходимые компетенции для успешного осуществления будущих функциональных обязанностей, связанных с предоставлением государственных услуг в сфере миграции. Представленный материал может быть использован в процессе осуществления образовательной деятельности по дисциплинам: «Административное право», «Административно-процессуальное право», «Государственная служба в органах внутренних дел», «Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов», «Международное гуманитарное право», «Основы теории национальной безопасности» и других специальных курсов административно-правовой направленности.

1. История создания и развития института государственных услуг в системе МВД России

Общепринято историю подразделений по вопросам миграции связывать с Указом Петра I от 31.08.1719 (по новому стилю от 11.09.1719), согласно которому на полицию возлагались обязанности по контролю и учету приезжающих граждан, при этом документом, удостоверяющим личность, впервые называется «паспорт»¹.

Время правления Петра I по праву считается временем зарождения рассматриваемой деятельности, поскольку впервые были урегулированы важнейшие вопросы государственного управления, связанные с осуществлением контроля и надзора за передвижением иностранцев, выдачей разрешений на въезд в Российскую империю и выезд из нее, а также получили закрепление в праве полицейские меры принуждения, применяемые в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения предписываемых правил².

Манифесты, утвержденные Екатериной II, продолжили правовое совершенствование миграционной политики, на тот момент были приняты важнейшие документы («О свободном поселении иностранцев в России» и «О дозволении всем иностранцам, в Россию въезжающим, поселяться в которых губерниях они пожелают и о дарованных им правах»³), позволившие осуществлять государственное управление в конструктивном, правовом русле. Однако, несмотря на наличие существенных положительных реформ в рассматриваемой сфере, все же вести речь о выстраивании полноценной системы государственного управления в миграционной сфере на рубеже XVII–XVIII вв. не приходится.

К началу XIX в. в российском государстве сформировалась единая правовая база, позволяющая осуществлять контроль за

¹ Чернышев К.И. Генезис миграционного законодательства в России // Наука. Общество. Государство. 2018. № 4 (24). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/genezis-migratsionnogo-zakonodatelstva-v-gossii> (дата обращения: 05.09.2021).

² Мишунина А.А. Административная ответственность за нарушение режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2004.

³ Официальный сайт МВД России. URL: <https://57.xn--b1aew.xn--plai/news/item/17480448> (дата обращения: 05.09.2021).

въездом и расселением иностранцев, в том числе благодаря вошедшим в широкий оборот документам – паспортам. Впервые иностранцы рассматриваются как самостоятельные субъекты права, имеющие обособленный административно-правовой статус.

Дальнейшим совершенствованием государственного управления в сфере миграции стало принятие Положения о видах на жительство 1884 г. и Устава о паспортах 1903 г.¹ Следует отметить, что именно на тот момент сформировались действующие по настоящее время требования к основному документу, подтверждающему личность, а именно паспорту (или паспортной книжке), который выдавался строго по месту жительства, в него включались сведения о семье, месте проживания.

Последующие изменения в правовом регулировании вопросов миграции в целом и процедуре выдачи паспортов в частности связаны с происходившими общественно-политическими преобразованиями в государстве. Статус документа, удостоверяющего личность на территории молодой республики в 1919 г., приобретает трудовая книжка, в которую по аналогии с паспортом вносятся сведения о месте жительства владельца (прописке)². С развитием социалистического государства развивается и деятельность по выдаче документов, удостоверяющих личность. Так, с 1924 г. на территории страны вводились срочные удостоверения личности, а государственным органом, отвечающим за данный вид деятельности, стал Народный комиссариат внутренних дел (НКВД), аналог современного МВД. Далее подразделения, занимающиеся выдачей основного документа, удостоверяющего личность гражданина, преобразуются в паспортно-визовую службу (также в составе силовых структур).

С распадом СССР изменился статус подразделений по вопросам миграции. С 1992 г. была создана Федеральная миграционная служба, которая в разные периоды имела самостоятельный статус и была структурным подразделением различных

¹ Фатихов Д.Р. История правового регулирования Российской паспортной системы // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2013. № 3 (25). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/istoriya-pravovogo-regulirovaniya-rossiyskoj-pasportnoy-sistemy> (дата обращения: 07.09.2021).

² Официальный сайт МВД России. URL: <https://57.xn--b1aew.xn--plai/news/item/17480448> (дата обращения: 05.09.2021).

министерств, выполняя при этом исторически сложившиеся функции. Промежуток с 1992 по 2016 г. характеризуется общей парадоксальной ситуацией, при которой происходило дублирование функций силовых и иных государственных структур, ярким примером которого является деятельность ФСКН России и соответствующих отделов Уголовного розыска МВД России, а также ФМС России и ПВС МВД России. Благодаря очередному витку административной реформы подобные ситуации были нивелированы, и с момента вступления в силу соответствующего Указа Президента РФ¹ подразделения по вопросам миграции начали отсчет своей новой истории, но уже в составе МВД России.

Осуществляя ретроспективный анализ института государственных услуг в сфере миграции, необходимо выделить определенные исторические периоды. Прежде чем перейти к авторской периодизации, следует указать, что попытки научного осмысления истории правового регулирования и самой деятельности подразделений по вопросам миграции уже предпринимались, однако в большинстве своем они ограничиваются рубежом 2014 г. и не рассматривают институт государственных услуг. Устраняя эти и многие другие пробелы, принимая за основу, что деятельность подразделений по вопросам миграции – это не только одна из сфер государственного управления, но и важнейший неотъемлемый элемент института государственных услуг², на основе имеющихся научных исследований предлагаем выделить следующие этапы (периоды) его развития.

Первый период – становление (XVII–XVIII вв.). Выбор именно этого рубежа обусловлен, как уже было отмечено ранее, созданием правовой базы для осуществления государственного управления в вопросах миграции, хотя определенная деятельность по регистрации и контролю за прибытием иностранцев осуществлялась и до Указа Петра I. Данный период характеризуется принятием в правовом поле первых, базисных положений, обуславливающих отличие государственного управления в вопросах

¹ О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции: указ Президента РФ от 05.04.2016 № 156 (в послед. ред.). URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/40681> (дата обращения: 07.09.2021).

² Затолокин А.А. Предоставление государственных услуг в сфере безопасности дорожного движения Министерством внутренних дел Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: 2013.

миграции от иных сфер. Развитие государственности, создание империи предполагало участие иностранцев в различных вопросах жизнедеятельности русского общества. Причем даже в то далекое время становится понятно, что отличить иностранца от подданного отечества можно по соответствующему документу (паспорту), выдавать и контролировать использование которого должны государственные органы. Соответственно, документ, удостоверяющий личность, должны иметь все лица, независимо от их принадлежности к тому или иному государству. Деятельность по их выдаче в рассматриваемый исторический период осуществляли чиновники из Особенной канцелярии Министерства полиции и внутренних дел, Хозяйственного департамента Министерства внутренних дел и Переселенческого управления. Следует отметить, что с момента начала государственной деятельности, обладающей признаками института государственных услуг в сфере миграции, по настоящее время прослеживается общая тенденция сосредоточения функций по оказанию услуг и функций контроля и надзора в одном ведомстве.

Второй период – развитие правовой базы, создание модели государственного управления в вопросах миграции (XIX – начало XX в.). Несмотря на то что в рассматриваемый период времени страна имела монархический и республиканский строй, все же можно выделить одну общую тенденцию, заключающуюся в формировании единых принципов государственной деятельности в сфере миграции. В начале XIX в. иностранные граждане впервые в российском праве стали рассматриваться как обособленные субъекты, что подразумевает их отличный от подданных империи административно-правовой статус. Промежуток времени от царствования Екатерины II и вплоть до создания государственности в формате СССР характеризуется интеграцией России в мировое пространство. Это подразумевает приток на территорию страны большого количества иностранных граждан, что в свою очередь актуализирует государственное управление в вопросах миграции. Именно в этот период паспорта (в разное время назывались по-разному) получают статус основного документа, удостоверяющего личность как граждан страны, так и иностранцев. Совершенствуется деятельность по учету, регистрации, контролю за лицами, прибывающими из иных государств.

Третий период – прединституционный (осуществление государственного управления в вопросах миграции посредством паспортно-визовой службы (1932–1992 гг.). В конце 20-х – начале 30-х гг. XX в. наметилось усиление роли государственного контроля в различных сферах жизни общества, в том числе и в вопросах миграции. Именно в данный временной промежуток создается единая паспортная система страны и единый государственный орган, отвечающий за выработку и реализацию соответствующего направления государственной политики¹. В населенных пунктах создаются паспортные отделы (столы), совершенствуется адресно-справочная работа. Наряду с созданием единой транспарентной паспортной системы ужесточается ответственность за нарушение паспортных правил. Паспортно-визовая служба на тот момент полностью реализует государственную политику в сфере миграции, осуществляя выдачу и замену паспортов граждан страны, проводя регистрационную работу (прописка и временная прописка), принимая решения о получении гражданства или отказа в нем, контролируя законность нахождения на территории страны иностранных граждан и лиц без гражданства, а также выполняет многие другие функции.

Структурно паспортно-визовая служба традиционно относилась к самому многочисленному правоохранительному органу – милиции, поскольку значительная часть полномочий заключалась в осуществлении государственного контроля и надзора. Ее сотрудники в своей деятельности широко применяли административно-правовые нормы². Следует отметить, что паспортно-визовая служба являлась действенным органом государственного управления в сфере миграции, который наряду с услугами по выдаче и замене документов, работе с иностранными гражданами и лицами без гражданства осуществлял функции в сфере применения мер государственного принуждения к гражданам, иностранцам и предприятиям различной формы собственности, допускающим нарушения административно-правовых норм.

¹ Об образовании Главного управления рабоче-крестьянской милиции при ОГПУ Союза ССР: постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 27.12.1932 № 1918. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 05.09.2021).

² Труфанов М.Е. О стабильной актуальности исследований по применению административно-правовых норм // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2020. № 2 (54).

Четвертый период – институционный (гуманизация государственной политики в сфере различных функций, обособление института государственных услуг) (1992–2016 гг.). Начало 90-х гг. ознаменовалось ломкой всей государственной системы, отторжением и неприятием прежних названий и проецированием западного образца построения системы государственного управления на отечественную действительность. При описании подобной ситуации невольно вспоминаются строки Интернационала: «Весь мир насилья мы разрушим до основанья, а затем мы наш, мы новый мир построим...», которые с точностью демонстрируют процессы, происходящие в государственном управлении на протяжении указанного периода. Они во многом и явились детерминантами создания Федеральной миграционной службы, а также передачи ее от одного министерства другому и в конечном счете наделения ее самостоятельным статусом федеральной службы Правительства Российской Федерации (что в последующем не помешало ее ликвидировать). Кроме того, четвертый период ознаменовывается повышением важности государственной политики, от эффективности реализации которой стала напрямую зависеть национальная безопасность России. Развал страны, ставшие практически нормой локальные вооруженные конфликты, обострение национальных противоречий и межконфессиональных столкновений вынудили значительную часть людей, в основном русских, покинуть места жительства и переезжать из национальных республик в Российскую Федерацию. Стараясь подчеркнуть важность государственного управления в вопросах миграции, 14 июня 1992 г. на базе Комитета по делам миграции населения при Министерстве труда и занятости населения Российской Федерации создается Федеральная миграционная служба¹. В 1999 г. миграционная служба реорганизуется и получает статус Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации, которое, просуществовав на протяжении двух лет, упраздняется, а его функции передаются в МВД России.

¹ Официальный сайт МВД России. URL: <https://57.xn--b1aew.xn--plai/news/item/17480448> (дата обращения: 05.09.2021).

Далее ко всем ранее указанным детерминантам добавляется набирающая обороты административная реформа, и в 2004 г. вновь создается Федеральная миграционная служба с наделением ее полным объемом полномочий по реализации государственной политики в сфере миграции. Именно административная реформа, провозгласившая гуманизацию государственного участия в различных сферах жизни общества, пересмотра подходов к предоставлению государственных услуг, «разворота бюрократической машины лицом к человеку (потребителю услуг)», позволила выделить в деятельности Федеральной миграционной службы целый ряд социально значимых государственных услуг. Ведомственные документы (административные регламенты) стали дальнейшей основой для совершенствования деятельности по предоставлению государственных услуг, в том числе и в МВД России.

Пятый период – постинституционный (совершенствование функций по предоставлению государственных услуг) (с 2016 г. по настоящее время). После упразднения Федеральной миграционной службы и ее полномочия были переданы МВД России, которым продолжилось дальнейшее совершенствование процедур предоставления государственных услуг. Был проделан значительный объем работы, направленный на переработку административных регламентов предоставления государственных услуг, которые в настоящее время урегулированы ведомственными приказами МВД России. На данном этапе ведется оптимизация форм и методов предоставления государственных услуг, все большее количество государственных и муниципальных услуг переходят в разряд электронных (т. е. оказываются дистанционно, без посещения соответствующих подразделений органов исполнительной власти). Предпринимаемые меры, несомненно, повышают эффективность взаимодействия органов исполнительной власти и общества. Помимо предоставления услуг дистанционно посредством Портала государственных и муниципальных услуг, органы власти переводят целый ряд услуг в Многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг, что, бесспорно, дает свой положительный эффект и сказывается на общем уровне удовлетворенности граждан рассматриваемым направлением деятельности. Следует отметить, что указанный

Портал дает широкие возможности для дальнейшего совершенствования государственных услуг в сфере миграции. Несомненно, его резиденты должны получать больший перечень услуг в электронной форме по сравнению с теми возможностями, которые существуют на настоящий момент. Заявленный курс на цифровизацию лишь стимулирует деятельность по переводу в электронную форму большего количества услуг.

Подводя итог вышеуказанному, следует отметить, что признаки деятельности по предоставлению государственных услуг в сфере миграции прослеживались исторически давно, но наиболее отчетливо стали проявляться с проведением реформ государственного управления Петром I. Традиционно услуги в сфере миграции предоставлялись аналогом современных подразделений по вопросам миграции, которые более чем за трехсотлетнюю историю своего существования имели различные наименования, структурно входили в разнообразные государственные органы, однако суть их деятельности сводилась к осуществлению контроля (надзора) за миграционными потоками, как внешними, так и внутренними, и выдаче документов, удостоверяющих личность. В современный исторический период функции по предоставлению государственных услуг оказываются МВД России в лице его структурного подразделения – Главного управления МВД России по вопросам миграции. Несмотря на устоявшуюся преемственность в деятельности (от паспортно-визовой службы и Федеральной миграционной службы к отделам по вопросам миграции МВД России) и имеющиеся положительные моменты (например, уровень удовлетворенности граждан от эффективности рассматриваемой деятельности), все же остаются определенные вопросы, в том числе к соответствию системы и структуры органов государственной власти Указу Президента РФ № 314¹, согласно которому оказание государственных услуг возлагается на федеральные агентства, а не на министерства. Будет гораздо удобнее и правильнее, если министерства станут вырабатывать государственную политику в рассматриваемой сфере, федеральные

¹ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (с изм. и доп.). Доступ из справочно-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 05.09.2021).

службы – осуществлять государственный контроль и надзор, а агентства – оказывать услуги.

Дальнейший, завершающий этап административной реформы, посредством которого можно привести в соответствие систему и структуру органов государственной власти, согласно заявленным целям, будет способствовать избавлению от несвойственных функций сотрудников полиции и позволит организовать государственное управление на более эффективном, качественном уровне, ведь предназначение полиции – выполнение именно полицейских функций, связанных с применением мер государственного принуждения, а не оказание хоть и социально значимых, но все же услуг.

В качестве предложения по совершенствованию структуры органов государственной власти можно рекомендовать учредить Федеральное агентство по предоставлению государственных услуг. Новый орган государственной власти мог бы перенять весь накопленный положительный опыт деятельности МВД России и многофункциональных центров по предоставлению государственных услуг, избавив в то же самое время сотрудников полиции от несвойственных им функций. Необходимо разделить функции по осуществлению государственного контроля и функции по оказанию государственных услуг, предоставив соответствующие полномочия вновь созданным органам исполнительной власти (Федеральному агентству) в рамках заявленных целей административной реформы.

Таким образом, говоря о качестве оказываемых государственных услуг в сфере миграции, следует отметить необходимость дальнейшего развития данной сферы деятельности посредством увеличения количества предоставляемых услуг в электронном виде, совершенствования системы межведомственного взаимодействия, сокращения сроков оказания социально важных услуг.

2. Нормативное правовое регулирование предоставления государственных услуг в сфере миграции

Деятельность органов исполнительной власти по предоставлению государственных услуг получила правовую основу с принятием Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹. При этом говорить о полной урегулированности данного вида деятельности как на рубеже 2010 г., так и в настоящее время не приходится, поскольку на момент подписания Федерального закона не было четкого понимания, какая деятельность относится к функциям по контролю и надзору, а какая – к услугам. В настоящий же момент существует объективная необходимость дальнейшего совершенствования правового обеспечения предоставления услуг, в том числе и в электронном виде.

Внести ясность в вопрос разграничения функций по контролю и надзору от функций по предоставлению государственных услуг позволили научные исследования, детерминировавшие трансформацию государственного менеджмента, а также появление новых дефиниций². Научное переосмысление государственного управления в рассматриваемой сфере позволило выделить целый пласт социально значимых функций органов исполнительной власти, представив их в новой, качественной ипостаси – государственных и муниципальных услуг. Опубликование и внедрение в практическую деятельность органов внутренних дел результатов подобных исследований позволило актуализировать вопрос о принятии административных регламентов по предоставлению государственных и муниципальных услуг³.

¹ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федер. закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (последняя ред.). Доступ из справочно-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 05.09.2021).

² Жеребцов А.Н. Концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации: комплексный анализ теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009.

³ Сазонова О.А. Административно-правовое регулирование в сфере миграции: проблемы и перспективы совершенствования. М., 2019.

Обращаясь к конкретной сфере предоставления услуг (сфере миграции), следует отметить, что данные государственные услуги являются наиболее значимыми среди остальных, поскольку именно они служат механизмом приобретения устойчивой правовой связи между человеком и Российской Федерацией. В настоящем пункте работы рассмотрим различные по юридической силе источники права, регламентирующие вопросы предоставления государственных услуг в сфере миграции, дадим оценку их влияния на рассматриваемый институт, а также наметим пути дальнейшего совершенствования правовой базы по предоставлению государственных услуг.

Бесспорно, что основная роль в правовом регулировании государственных услуг принадлежит Конституции Российской Федерации¹, в ст. 6 которой закреплены основополагающие постулаты института гражданства. Влияние Конституции РФ на различные общественные процессы сложно переоценить, поскольку она является источником воли многонационального народа Российской Федерации и определенным мерилom правовых и даже моральных ценностей, позволяющим обеспечить выстраивание общественных отношений в русле гуманизма и законности.

Следующим важнейшим источником права, регламентирующим рассматриваемые вопросы, является Федеральный закон², который изменил подходы во взаимодействии граждан и чиновников. В нем впервые функции органов исполнительной власти рассматриваются как услуги, предоставление которых основывается на важнейших принципах, полностью коррелирующих с принципами построения гражданского общества. Федеральный закон провозгласил «разворот лицом» чиновничьего аппарата различных ведомств к человеку, к непосредственному потребителю государственных услуг. Он упростил механизмы обращения граждан в государственные органы, закрепив возможность меж-

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Доступ из справочно-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 05.09.2021).

² Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федер. закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (последняя ред.). Там же.

ведомственного взаимодействия, минимизации представляемых документов и даже их дистанционного получения.

Дальнейшим шагом на пути гуманизации и правового совершенствования рассматриваемого вида деятельности должен был стать Указ Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹. Данный Указ освободил органы исполнительной власти от реализации несвойственных им функций, а также закрепил, что государственными органами, реализующими функции по оказанию государственных услуг, являются федеральные агентства.

Следует отметить, что большинство исторически сформировавшихся функций структурных подразделений МВД России, в последующем признанных государственными услугами, по-прежнему оказываются сотрудниками полиции, например:

- получение паспорта гражданина Российской Федерации и заграничного паспорта;
- предоставление адресно-справочной информации;
- регистрация граждан.

Несмотря на имеющиеся противоречия (в частности, в области оказания услуг не Федеральным агентством, а Министерством), все же рассматриваемый Указ Президента РФ является важнейшим источником права, в том числе и для дальнейшего научного осмысления новых этапов административной реформы.

Важным источником права, регламентирующим рассматриваемые вопросы, является постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации»², в котором закреплены основы деятельности государственных органов по осуществлению паспортной работы на всей территории Российской Федерации. На момент подписания указанного постановления, в 1997 г., в стране еще активно

¹ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (с изм. и доп.). Доступ из справочно-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 05.09.2021).

² Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 08.07.1997 № 828 (с изм. и доп.). Доступ из справочно-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 05.09.2021).

использовались действующие паспорта, но уже несуществующего государства – СССР, поэтому принятие Правительством РФ соответствующего постановления было не только своевременным, но и необходимым и позволило в кратчайший промежуток времени осуществить замену паспортов СССР на паспорта Российской Федерации. Основным субъектом паспортной работы, осуществляющим выдачу документа, его замену или изъятие, согласно указанному постановлению, является МВД России.

Жизнь современного общества не стоит на месте, и, возможно, в ближайшее время потребуется обновление или же полная замена данного постановления, поскольку на протяжении довольно длительного времени в Российской Федерации обсуждается вопрос замены традиционного паспорта на электронную карту, содержащую расширенную информацию, в том числе и биометрические данные, о ее носителе¹.

Следующая группа нормативных правовых документов – административные регламенты предоставления государственных услуг. Необходимо отметить, что все имеющиеся регламенты разработаны на основе типовых документов и соответствуют единым положениям, содержащимся в Федеральном законе от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». В настоящее время наиболее востребованными услугами в сфере миграции являются выдача паспорта гражданина Российской Федерации и загранпаспорта, предоставление адресно-справочной информации, а также регистрация граждан. Все вышеперечисленные государственные услуги в должной мере обеспечены необходимыми административными регламентами. Анализ регламентов, регулирующих процесс получения вышеуказанных услуг, позволяет говорить о двух типах их предоставления, а именно электронное получение услуги и личное посещение подразделений по вопросам миграции (или многофункциональных центров). При этом электронный тип предоставления услуги не дает возможности полностью дистанционно ею воспользоваться.

¹ Гура Г.М. Особенности паспортной системы Российской Федерации // Территория науки. 2013. № 5.

Так, согласно приказу МВД России от 16.11.2017 № 864¹, утвердившему соответствующий Административный регламент, даже при электронном типе получения государственной услуги по выдаче заграничного паспорта гражданин обязан лично предоставлять весь пакет документов в подразделения по вопросам миграции в целях сверки ранее поданных сведений с оригиналами. Кроме того, электронная форма предусматривает и личное присутствие при получении результатов предоставления государственной услуги, т. е. при выдаче загранпаспорта.

Административный регламент по предоставлению государственной услуги в сфере адресно-справочной информации предусматривает в рамках электронного типа получения услуги возможность предварительной записи в целях личного посещения в подразделение по вопросам миграции, что, по сути дела, никакого отношения к предоставлению государственных услуг в электронной форме не имеет. Подобная ситуация является парадоксальной и позволяет чиновникам говорить о предоставлении государственных услуг в электронной форме, хотя услуга как таковая оказывается при личном посещении гражданином подразделений по вопросам миграции. Электронная форма предусматривает полностью дистанционный процесс предоставления услуги, вплоть до отправки документов гражданину.

Таким образом, подводя итог исследованию вопросов нормативно-правового регулирования предоставления государственных услуг в сфере миграции, следует отметить, что систему источников права, регламентирующих рассматриваемые вопросы, можно представить в виде двух уровней: первый – федеральные нормативные правовые акты; второй – ведомственные приказы (административные регламенты). Проведенный административно-правовой анализ законодательства в рассматриваемой сфере позволил убедиться в необходимости дальнейшего совершенствования

¹ 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: приказ МВД России от 16.11.2017 № 864. URL: <https://www.gosuslugi.ru> (дата обращения: 05.09.2021).

правового регулирования процедур предоставления государственных услуг. В частности, требуется:

1) внести изменения в постановление Правительства РФ от 08.07.1997 № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации» в части закрепления нового образца документа, удостоверяющего личность (пластиковой карты или иного электронного носителя информации), с подробнейшим его описанием;

2) в административных регламентах (приказ МВД России от 16.11.2017 № 864 и приказ МВД России от 30.09.2017 № 752) исключить обязанность гражданина при выборе электронного типа получения государственных услуг предоставлять лично оригиналы документов в подразделения по вопросам миграции.

В заключение следует отметить, что в настоящее время процесс предоставления государственных услуг в сфере миграции подробно урегулирован законодательством Российской Федерации (несмотря на то, что не полностью ему соответствует, в том числе Указу Президента РФ № 314), однако оптимизация имеющихся источников права по предложенным направлениям будет способствовать совершенствованию данного вида государственного управления и в конечном итоге выразится в большей удовлетворенности граждан процессом предоставления государственных услуг.

3. Виды государственных услуг в сфере миграции

Государственные услуги в сфере миграции являются наиболее социально значимыми, поскольку в качестве потребителей данных услуг выступают самые широкие слои нашего общества. На протяжении всей своей жизни гражданин обращается в подразделения по вопросам миграции за получением различного рода государственных услуг, это и приобретение основного документа, удостоверяющего личность, и его замена в установленные законом сроки, и регистрация по месту жительства или по месту пребывания, а также оформление заграничного паспорта.

Наиболее востребованными среди имеющихся государственных услуг в сфере миграции являются следующие:

- выдача, замена паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации;

- оформление и выдача паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронный носитель информации;

- оформление и выдача паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;

- предоставление адресно-справочной информации;

- оформление и выдача приглашений на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства;

- регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации;

- выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации;

- выдача разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства;

- контроль за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации;

- лицензирование деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;
- осуществление миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;
- оформление и выдача патентов для осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности на территории Российской Федерации;
- выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации;
- предоставление статуса вынужденного переселенца и продление срока его действия;
- оформление, выдача и замена свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом;
- федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, включающий в себя федеральный государственный контроль (надзор) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением правил привлечения работодателями и заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда, за осуществлением трудовой деятельности иностранных работников¹.

Самыми популярными из приведенного перечня являются шесть услуг: выдача основного документа, удостоверяющего личность гражданина на территории Российской Федерации; оформление загранпаспортов; предоставление информации из административно-справочных учетов; оформление и выдача приглашений; регистрационный учет граждан как по месту жительства, так и по месту пребывания; выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации. Их популярность обусловлена тем, что они, во-первых, носят электронную форму, а во-вторых, являются наиболее социально востребованными у граждан Российской Федерации и иностранных граждан.

¹ Единый портал государственных и муниципальных услуг. URL: <https://www.gosuslugi.ru/structure/10000001022> (дата обращения: 05.09.2021).

Следует отметить, что вопросы выдачи и замены основного документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории страны, урегулированы Административным регламентом по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации¹. Данная государственная услуга является транспарентной, административные процедуры – устоявшимися и во многом консервативными. Она важна, так как является своеобразным механизмом, закрепляющим правовую связь человека и государства – гражданство.

Общеизвестно, что существуют различные способы приобретения гражданства, в основном большинство граждан, проживающих на территории Российской Федерации, получают его по причине рождения на территории государства². Поэтому они изначально по рождению являются гражданами Российской Федерации, однако документальное подтверждение получают при достижении возраста 14 лет.

Получив основной документ, удостоверяющий личность гражданина на территории страны, человек не навсегда остается с этим паспортом. Так, согласно действующему законодательству установлены возрастные цензы для замены основного документа: 14 лет – первоначальное получение паспорта, в 20 лет происходит последующая его замена и в 45 лет гражданину выдают паспорт бессрочно. Приведенные возрастные цензы обусловлены необходимостью соответствия фотографии в основном документе и внешности владельца. Однако замена паспорта может происходить и не только по основаниям достижения определенного возраста. Гражданин имеет возможность обратиться в подразделение по вопросам миграции с целью замены основного документа, удостоверяющего личность, в случае утраты, порчи, неправомерного завладения паспортом, а также при необходимости

¹ 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: приказ МВД России от 13.11.2017 № 851. URL: <https://www.gosuslugi.ru> (дата обращения: 05.09.2021).

² О гражданстве Российской Федерации: федер. закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ. Доступ из справочной правовой системы «Гарант» (дата обращения: 05.09.2021).

изменения персональных данных носителя документа (фамилия, имя, отчество). Такое часто встречается при вступлении в брак, в основном для представительниц женского пола. В этом случае женщина вынуждена осуществлять замену персональных данных не только в паспорте гражданина Российской Федерации, но и во всех остальных документах. Для замены данных о носителе документа в отдел по вопросам миграции подается заявление с просьбой произвести замену паспорта, к нему прикладывается правоустанавливающий документ (как правило, это свидетельство о браке, выданное органами ЗАГС), документ, подтверждающий оплату государственной пошлины, а также при необходимости иные документы.

Следующая государственная услуга – оформление загранпаспортов. Она регламентируется приказом МВД России от 16.11.2017 № 864 «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»¹. Данная государственная услуга является частично дистанционной, т. е. гражданин имеет возможность посредством Портала предоставления государственных и муниципальных услуг подать заявление, оплатить государственную пошлину, выбрать удобное место получения документов и далее прибыть со всеми необходимыми для получения заграничного паспорта оригиналами документов. Особенностью данной услуги является то, что она на настоящий момент предоставляется в двух вариантах: первый – это предоставление услуги получения традиционного загранпаспорта, а второй – предоставление услуги получения загранпаспорта нового образца. Основное и принципиальное отличие старого загранпаспорта от нового – это его внешний вид. Следующим отличием является

¹ 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: приказ МВД России от 16.11.2017 № 864. URL: <https://www.gosuslugi.ru> (дата обращения: 05.09.2021).

сумма государственной пошлины за оказание услуг: за выдачу загранпаспорта нового образца сумма гораздо больше, чем за старый образец. Кроме того, срок действия документа нового образца составляет 10 лет, в отличие от старого образца, срок действия которого равен пяти годам.

Новый образец загранпаспорта включает в себя биометрические данные владельца, которые позволяют осуществлять более объективный контроль за возможными попытками подделки документа. В качестве примерного алгоритма получения услуги приведем последовательность действий, которые должен совершить заявитель. Так, потенциальный потребитель государственной услуги на Едином портале государственных и муниципальных услуг¹ заполняет все необходимые поля в диалоговых окнах, при необходимости прикрепляет документы, выбирая при этом возможное время и дату посещения подразделений по вопросам миграции. Далее сотрудники указанных подразделений проводят необходимую проверку и при соответствии всех представленных документов принимают решение о возможном предоставлении желаемой услуги, назначая или подтверждая выбранную дату посещения потребителем услуги подразделений по вопросам миграции. После предварительной проверки и принятия решения в предоставлении государственной услуги гражданин обязан с необходимым перечнем документов явиться в подразделения по вопросам миграции и лично предоставить необходимые документы. После этого сотрудники подразделений по вопросам миграции осуществляют технические мероприятия, связанные с заполнением автоматических баз данных и изготовлением бланка самого паспорта. Далее они назначают дату получения документа и гражданин прибывает за искомым загранпаспортом. После совершения всех необходимых административных процедур гражданин имеет возможность оценить качество и оставить отзыв о предоставлении услуги оформления загранпаспорта.

Следующая государственная услуга – предоставление адресно-справочной информации посредством Единого портала предоставления государственных и муниципальных услуг.

¹ Единый портал государственных и муниципальных услуг. URL: <https://www.gosuslugi.ru> (дата обращения: 05.09.2021).

Потребитель услуги имеет возможность полностью удаленно получить адресно-справочную информацию на самого себя или на иного человека, законным представителем которого он является. Подобная информация может запрашиваться для подачи ее в различные органы и организации, например в управляющую компанию или кредитную организацию. Потребитель имеет право получить искомую информацию дистанционно также посредством Единого портала государственных и муниципальных услуг. Информация может предоставляться как в электронном, так и бумажном виде по указанному потребителем адресу. Государственная пошлина за предоставление данной услуги не взимается. Следует отметить, что должную нормативно-правовую базу эта услуга получила лишь в 2017 г., после вступления в силу приказа МВД России от 30.09.2017 № 752 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по предоставлению адресно-справочной информации»¹. В нем, по сравнению с предыдущим приказом, регулирующим рассматриваемую услугу, вновь регламентировано предоставление информации о регистрации россиян по месту пребывания и месту жительства в пределах Российской Федерации. В настоящее время данную государственную услугу, как и прочие услуги в сфере миграции, оказывает МВД России (вместо ранее упраздненной Федеральной миграционной службы России).

Под регистрационным учетом граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации понимается сразу несколько услуг: это и регистрация по месту жительства, и регистрация по месту пребывания. Они урегулированы приказом МВД России от 31.12.2017 № 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

¹ Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по предоставлению адресно-справочной информации: приказ МВД России от 30.09.2017 № 752. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 05.09.2021).

жительства в пределах Российской Федерации»¹. Говоря о регистрации по месту жительства, следует отметить, что это серьезный рычаг государственного управления, позволяющий осуществлять выработку и реализацию государственной политики в сфере миграции. Иными словами, органы исполнительной власти в реализации государственно-властных полномочий обязаны учитывать количество населения в тех или иных регионах страны.

Для получения государственной услуги – «регистрация по месту жительства» потребителю услуги необходимо лично или посредством Единого портала предоставления государственных и муниципальных услуг подать заявление на получение этой услуги. При обращении дистанционно заявитель выбирает время, место получения государственной услуги, удобное для себя подразделение по вопросам миграции и отправляет имеющиеся у него копии документов. В дальнейшем подразделения по вопросам миграции проводят предварительную проверку, при соответствии документов принимают решение о возможности предоставления искомой услуги, назначая при этом время и дату обращения гражданина в отдел по вопросам миграции. Далее гражданин с правоустанавливающими документами (выписка из ЕГРН, свидетельство о праве собственности на жилое помещение, договор найма и прочие документы) обращается в территориальное подразделение органов внутренних дел, где документарное подтверждает получение желаемой услуги. В результате оказания государственной услуги гражданин получает отметку в паспорте на странице «регистрация по месту жительства», где указан адрес (город или иной населенный пункт, улица, номер дома и квартиры).

При предоставлении государственной услуги «регистрация по месту пребывания» реализуются те же самые административные процедуры, что и при регистрации по месту жительства. Вообще данные услуги очень схожи, отличия следующие.

¹ 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: приказ МВД России от 31.12.2017 № 984. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 05.09.2021).

Во-первых, отметка о регистрации по месту жительства вносится в паспорт гражданина, а по месту пребывания – на отдельном листе установленной приказом формой.

Во-вторых, гражданин регистрируется по месту жительства на постоянное время, т. е. бессрочно, а по месту пребывания – на определенный срок, который, как правило, будет указан в договоре найма жилого помещения или ином правоустанавливающем документе.

Заявителями являются исключительно физические лица, которые обращаются в подразделения по вопросам миграции. Плата в виде государственной пошлины за получение данной услуги не взимается.

Проанализировав действующее законодательство и правоприменительную практику, необходимо сделать вывод о том, что в настоящее время подразделениями по вопросам миграции предоставляются 16 различных государственных услуг, 6 из которых заявлены как электронные. Все предоставляемые государственные услуги в сфере миграции можно разделить на следующие виды:

- 1) государственные услуги, связанные с выдачей документов государственного образца;
- 2) государственные услуги, связанные с совершением регистрационных действий;
- 3) государственные услуги, связанные с осуществлением федерального государственного контроля.

При этом из всех заявленных услуг лишь одна предоставляется полностью в дистанционной форме – государственная услуга по предоставлению адресно-справочной информации. Все остальные государственные услуги можно отнести к категории частично дистанционных, поскольку потребителю необходимо лично присутствовать при совершении административных процедур.

В целях дальнейшего совершенствования процедуры предоставления государственных услуг в сфере миграции следует поэтапно сокращать количество услуг, для получения которых гражданин обязан пребывать в подразделения органов исполнительной власти или же в Многофункциональные центры.

4. Особенности предоставления отдельных государственных услуг в сфере миграции

Государственные услуги в сфере миграции являются наиболее значимыми и востребованными, ведь все граждане Российской Федерации получают основной документ, удостоверяющий личность, и, конечно же, имеют регистрацию (по месту жительства или по месту пребывания), многие обращаются в отдел по вопросам миграции для получения загранпаспорта.

Государственная услуга «получение загранпаспорта» является социально значимой и востребованной у граждан Российской Федерации, поскольку ее приобретение позволяет реализовать конституционное право на передвижение: «Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию»¹. Иными словами, благодаря наличию загранпаспорта гражданин может выехать за территорию Российской Федерации и вернуться в нее. Получить его можно двумя способами: личным обращением и электронной услугой (данный способ является лишь заявленным, на самом деле личное присутствие является обязательным).

Следует отметить, что гражданин имеет возможность лично обратиться в удобное подразделение по вопросам миграции или в один из многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг. В подразделении, в котором получается услуга (отдел по вопросам миграции или МФЦ), гражданин заполняет и оплачивает квитанцию государственной пошлины.

Далее заполняется заявление, в котором указываются сведения, включающие персональные данные потребителя услуг, такие как фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, серия и номер паспорта гражданина Российской Федерации, отношение к судимости и должности, занимаемые в процессе трудовой деятельности (за последние 10 лет).

¹ Конституция Российской Федерации. URL: <http://www.constitution.ru> (дата обращения: 05.09.2021).

К заявлению потребитель государственной услуги в обязательном порядке прикладывает следующие документы (копии с предоставлением оригиналов):

- паспорт гражданина Российской Федерации;
- загранпаспорт (если имеется и срок действия не истек);
- свидетельство о перемене фамилии, имени или отчества (если изменились эти данные);
- военный билет (при наличии) – для заявителей мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет, проживающих на территории Российской Федерации;
- разрешение командования по форме, установленной Правительством РФ (для военнослужащих Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, за исключением лиц, проходящих военную службу по призыву);
- документы, подтверждающие основание для срочного оформления заграничного паспорта;
- четыре цветные или черно-белые фотографии размером 35 x 45 мм¹.

Сотрудник подразделения по вопросам миграции после приема заявления со всеми документами решает вопрос о предоставлении государственной услуги по выдаче загранпаспорта или об отказе в таковой. При этом следует обратить внимание, что существует строго определенный перечень оснований, по которым возможно отказать гражданину в получении желаемой услуги. Однако кроме отказа в предоставлении государственной услуги может быть принято решение о приостановлении данной процедуры. Так, согласно Административному регламенту МВД России по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, основаниями для отказа в приеме к рассмотрению заявления о выдаче паспорта и документов, необходимых для предоставления государственной услуги, являются:

¹ Единый портал государственных и муниципальных услуг. URL: <https://www.gosuslugi.ru> (дата обращения: 05.09.2021).

- нарушение требований к форме и содержанию заявления о выдаче паспорта либо невозможность прочтения текста заявления о выдаче паспорта;
- отсутствие одного или нескольких предусмотренных Административным регламентом документов либо несоответствие представленных документов предъявляемым к ним требованиям;
- несоблюдение требований о личном обращении заявителя при подаче заявления о выдаче паспорта (за исключением случаев подачи такого заявления с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг);
- истечение срока действия основного документа, удостоверяющего личность заявителя, либо документа, удостоверяющего личность законного представителя¹.

В случае принятия положительного решения по заявлению гражданина сотрудник отдела по вопросам миграции направляет потребителю услуги письмо с указанием времени, даты и места получения документа. В обратном же случае направляется мотивированный отказ в предоставлении государственной услуги.

Электронный тип предоставления государственной услуги «получение загранпаспорта» отличается от личного посещения лишь тем, что заявление на получение услуги можно подавать не лично, а посредством Единого портала предоставления государственных и муниципальных услуг. При этом весь остальной процесс сохраняет свои стадии.

Следующая государственная услуга – регистрация по месту жительства или по месту пребывания. Несмотря на то, что фактически под данной услугой понимается как минимум две: регистрация (снятие с регистрационного учета) по месту жительства и регистрация (снятие с регистрационного учета) по месту пребывания, рассматривать их в силу наличия определенной общности следует вместе. Для получения данной услуги можно воспользо-

¹ 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: приказ МВД России от 16.11.2017 № 864. URL: <https://www.gosuslugi.ru> (дата обращения: 05.09.2021).

ваться Единым порталом государственных и муниципальных услуг или лично обратиться в подразделение по вопросам миграции либо МФЦ. Следует обратить внимание, что субъектами предоставления государственной услуги кроме сотрудников подразделений по вопросам миграции являются специалисты многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, а также служащие Почты России. Поэтому, обращаясь лично, гражданин имеет возможность подавать пакет документов непосредственно в отдел по вопросам миграции или в МФЦ. При личном обращении гражданин, кроме документа, удостоверяющего личность, предоставляет:

- 1) заявление о регистрации (при этом заявление о регистрации по месту пребывания подписывается заявителем и собственником (нанимателем) жилого помещения, указанного в заявлении);
- 2) паспорт;
- 3) документ, являющийся основанием для проживания в жилом помещении;
- 4) письменное согласие о вселении гражданина в жилое помещение (в случае совместного проживания иных лиц).

Ко всем представляемым документам предъявляются традиционные требования: отсутствие исправлений, зачеркиваний, записей карандашом и т. д.

Личное обращение гражданина подразумевает, что заявление совместно с необходимыми документами передается субъекту оказания государственной услуги. После получения документов субъект предоставления государственной услуги осуществляет проверку, при необходимости направляет межведомственные запросы и принимает решение о предоставлении услуги или же об отказе в ее предоставлении.

В Административном регламенте предоставления государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации¹ четко указан перечень оснований для

¹ 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: приказ МВД России от 31.12.2017 № 984. URL: <https://www.gosuslugi.ru> (дата обращения: 05.09.2021).

отказа в приеме документов при предоставлении государственной услуги.

1. Нарушение установленных требований к форме и содержанию заявления о регистрации (например, если заявление заполнено карандашом, с ошибками и исправлениями).

2. Отсутствие документов, которые предусмотрены Административным регламентом.

3. Наличие ограничений на передвижение и проживание граждан. Как правило, такие ограничения накладываются на лиц, находящихся на административном надзоре, в том числе и в рамках действия Федерального закона № 64¹ (общеизвестно, что лицам, ранее осужденным за совершение тяжких преступлений, назначается административный надзор, который в свою очередь предусматривает наложение определенных ограничений, в том числе и на проживание в конкретных местностях).

В том случае, если отсутствуют основания для отказа в приеме документов, сотрудник подразделения по вопросам миграции принимает положительное решение по заявлению. Результатом положительного решения является проставление соответствующей отметки в основном документе, удостоверяющем личность гражданина, при регистрации по месту жительства или выдача специального бланка при регистрации по месту пребывания.

Описанный выше порядок раскрывает процедуру предоставления государственной услуги при личном обращении. Но, как было указано выше, существует возможность подачи заявления удаленно, т. е. через Единый портал государственных и муниципальных услуг или через Почту России. Принципиальных отличий в процедуре получения государственной услуги при личном обращении или удаленно нет, единственная разница заключается в том, что удаленно можно предварительно направить документы, но все равно с последующим прибытием в подразделение по вопросам миграции.

Особенностью данной государственной услуги является ее традиционно-дистанционная форма. Иными словами, несмотря на заявленные возможности электронного типа обращения в

¹ Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: федер. закон от 06.04.2011 № 64-ФЗ. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 05.09.2021).

органы исполнительной власти, все же процесс дальше предварительной записи не сдвинулся. Соответственно, рассматриваемую услугу нельзя признать электронной. В условиях развития информационно-телекоммуникационных технологий, заявленного общегосударственного курса на цифровизацию экономики и различных сфер жизнедеятельности, прямого указания Президента РФ на увеличение доли государственных услуг, предоставляемых посредством Единого портала государственных и муниципальных услуг, было бы целесообразно сделать получение этой услуги полностью дистанционной. Так, гражданин, прошедший проверку и подтвердивший свой статус на Едином портале государственных и муниципальных услуг, имеет возможность подавать заявления в различные органы государственной власти без дальнейшего предоставления оригиналов документов. Получать подтверждение также возможно удаленно, путем направления электронного документа (техническая возможность подобных операций существует уже давно).

Учитывая существующие особенности предоставления государственных услуг в сфере миграции, было бы целесообразно осуществлять выдачу загранпаспорта гражданина Российской Федерации (в том числе и заграничного паспорта старого образца), а также регистрацию граждан (по месту жительства или месту пребывания) исключительно в электронной форме.

Заключение

Государственные услуги в сфере миграции, предоставляемые МВД России, являются важнейшим направлением деятельности, реализуемым органами внутренних дел. В целях овладения необходимыми компетенциями для осуществления соответствующих функциональных обязанностей курсанты и слушатели должны освоить следующие дисциплины:

- «Административное право»;
- «Административно-процессуальное право»;
- «Государственная служба в органах внутренних дел»;
- «Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов»;
- «Международное гуманитарное право»;
- «Основы теории национальной безопасности».

Настоящее учебное пособие позволит изучить особенности организации деятельности подразделений по вопросам миграции, основы организационно-правового построения соответствующих подразделений органов внутренних дел.

Знакомство с представленным материалом в рамках семинарских и практических занятий, а также при самостоятельной подготовке необходимо для того, чтобы глубже понять происходящие в Российской Федерации миграционные процессы и оценить участие в них органов исполнительной власти.

Учебное пособие «Государственные услуги в сфере миграции, предоставляемые МВД России» окажет помощь обучающимся в самостоятельной работе при изучении дисциплин государственно-правовой направленности.

Литература

Основная литература

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».
2. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федер. закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (последняя ред.). Там же.
3. Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: федер. закон от 06.04.2011 № 64-ФЗ. URL: <https://www.gosuslugi.ru>
4. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (с изм. и доп.): указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».
5. О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции: указ Президента РФ от 05.04.2016 № 156 (последняя ред.). URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/40681>
6. Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации Постановление Правительства Российской Федерации от 08.07.1997 № 828 (с изм. и доп.). Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».
7. Об образовании Главного управления рабоче-крестьянской милиции при ОГПУ Союза ССР: постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 27.12.1932 № 1918. Там же.
8. 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: приказа МВД России от 16.11.2017 № 864. URL: <https://www.gosuslugi.ru>

9. 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: приказ МВД России от 13.11.2017 № 851. URL: <https://www.gosuslugi.ru>

10. Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по предоставлению адресно-справочной информации: приказ МВД России от 30.09.2017 № 752. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».

11. 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: приказ МВД России от 31.12.2017 № 984. Там же.

Дополнительная литература

1. Гура Г.М. Особенности паспортной системы Российской Федерации // Территория науки. 2013. № 5.

2. Жеребцов А.Н. Концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации: комплексный анализ теории и практики: автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. 67 с.

3. Мишунина А.А. Административная ответственность за нарушение режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2004.

4. Сазонова О.А. Административно-правовое регулирование в сфере миграции: проблемы и перспективы совершенствования. М., 2019. 25 с.

5. Труфанов М.Е. О стабильной актуальности исследований по применению административно-правовых норм // Вестник Всероссий. ин-та повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2020. № 2 (54).

6. Фатихов Д.Р. История правового регулирования Российской паспортной системы // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2013. № 3 (25).

7. Чернышев К.И. Генезис миграционного законодательства в России // Наука. Общество. Государство. 2018. № 4 (24).

Интернет-ресурсы

1. Официальный сайт МВД Российской Федерации. URL: <https://57.xn--b1aew.xn--p1ai/news/item/17480448>

2. Единый портал государственных и муниципальных услуг. URL: <https://www.gosuslugi.ru>

3. Конституция Российской Федерации. URL: <http://www.constitution.ru>

Оглавление

Введение.....	3
1. История создания и развития института государственных услуг в системе МВД России.....	4
2. Нормативное правовое регулирование предоставления государственных услуг в сфере миграции...	13
3. Виды государственных услуг в сфере миграции.....	19
4. Особенности предоставления отдельных государственных услуг в сфере миграции.....	27
Заключение.....	33
Литература.....	34

Учебное издание

Затолокин Александр Александрович

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УСЛУГИ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ,
ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫЕ МВД РОССИИ**

Учебное пособие

Редактор *В. С. Ревина*
Компьютерная верстка *С. В. Коноваловой*

ISBN 978-5-9266-1820-1



Подписано в печать 21.01.2022. Формат 60x84 1/16.
Усл. печ. л. 2,3. Тираж 100 экз. Заказ 5.

Краснодарский университет МВД России.
350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128.