**ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА**

**к проекту федерального закона** **«Об условиях въезда (выезда)
и пребывания (проживания) в Российской Федерации**

**иностранных граждан и лиц без гражданства»**

Представляемый проект федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» (далее – проект федерального закона) разработан во исполнение пункта 4 плана мероприятий по реализации
в 2020 – 2022 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 годы, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2019 г. № 265-р,
на основании одобренной Правительством Российской Федерации концепции проекта федерального закона (поручение от 24 декабря 2020 г. № ТГ-П4-17114).

Разработка проекта федерального закона обусловлена необходимостью комплексного, системного подхода к совершенствованию нормативно-правового регулирования в миграционной сфере на основе критической оценки существующего массива законодательных актов в сфере миграции с учетом современных вызовов и угроз национальной безопасности.

Целью разработки проекта федерального закона является обеспечение формирования отвечающей интересам Российской Федерации миграционной ситуации, способствующей решению задач в сфере социально-экономического, пространственного и демографического развития страны, повышения качества жизни ее населения, обеспечения безопасности государства, защиты национального рынка труда, поддержания межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе, в сфере защиты и сохранения русской культуры и русского языка.

Проект федерального закона направлен на:

повышение качества нормативно-правового регулирования в сфере миграции, унификацию миграционных правил (требований) в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства (далее при совместном
упоминании – иностранные граждане);

создание простых, понятных для исполнения физическими и юридическими лицами механизмов взаимодействия с государственными органами;

широкое внедрение современных информационных технологий в процедуры осуществления государственных функций и предоставления государственных услуг в сфере миграции;

повышение уровня обеспечения безопасности и правопорядка;

создание условий для повышения уровня информационно-аналитического обеспечения миграционной политики.

Предметом законодательного регулирования проекта федерального закона являются:

общественные отношения, складывающиеся по поводу получения (утраты) иностранными гражданами права на въезд и нахождение на территории Российской Федерации, связанные с этим обязанности иностранных граждан, граждан Российской Федерации и организаций, обстоятельства, исключающие нахождение иностранных граждан на территории Российской Федерации, а также обстоятельства (условия), имеющие значение для допуска иностранных граждан к участию в трудовых, гражданско-правовых, образовательных и иных отраслевых правоотношениях, в том числе установление:

порядка въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации иностранных граждан;

миграционных режимов в Российской Федерации;

порядок миграционного учета иностранных граждан;

мер регулирования доступа иностранных граждан;

механизмов административного надзора за законностью пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан;

мер административного воздействия, применяемые к иностранным гражданам.

Некоторые правовые механизмы, показавшие свою эффективность, инкорпорированы в проект федерального закона.

**Вместе с тем в проекте федерального закона предлагается ряд принципиально новых подходов, в частности:**

1. В период разрешенного срока пребывания иностранным гражданам предоставляется возможность смены цели пребывания без выезда за пределы Российской Федерации.

2. Предусматривается введение реестра недобросовестных приглашающих лиц.

3. Устанавливаются три миграционных режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, в рамках которых иностранные граждане смогут законно находиться на территории Российской Федерации:

режим краткосрочного пребывания (не более девяносто дней суммарно в течение календарного года);

режим долгосрочного пребывания (свыше девяносто дней суммарно в течение календарного года без получения разрешения на постоянное проживание);

постоянное проживание (бессрочно).

Для получения разрешения на постоянное проживание вводятся общий и упрощенный порядок его получения. Общий порядок предполагает введение комиссионной оценки претендентов на постоянное проживание в Российской Федерации на уровне субъекта Российской Федерации.

От разрешения на временное проживание в Российской Федерации предлагается отказаться.

4. Регулирование трудовой миграции будет осуществляться на основе двух информационных ресурсов:

электронного реестра работодателей, привлекающих иностранных работников;

реестра иностранных работников.

Иностранные граждане, независимо от порядка въезда в Российскую Федерацию, будут вправе осуществлять трудовую деятельность как у юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, так и у физических лиц, уплачивая налог на доходы физических лиц в виде фиксированного авансового платежа. Кроме того, иностранные граждане смогут работать в качестве «самозанятых» либо осуществлять хозяйственную деятельность в качестве предпринимателя без образования юридического лица.

5. Предлагается существенно расширить инструменты по регулированию рынка допуска иностранных граждан на рынок труда, при этом повысив гибкость и социально-экономическую обоснованность применяемых мер.

6. Вместо функции федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции для обозначения комплекса мер, осуществляемых органами внутренних дел Российской Федерации в целях обеспечения соблюдения иностранными гражданами, физическими, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями законодательства в сфере миграции, законопроектом вводится понятие «административный надзор за законностью пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан».

7. В целях обеспечения безусловного исполнения иностранными гражданами назначенных им мер административного принуждения, предупреждения совершения данными лицами новых правонарушений предлагается ввести новый правоохранительный режим «контролируемое пребывание».

8. Также планируется закрепить требование о подписании иностранными гражданами соглашения о лояльности, представляющее собой официальное информированное согласие с тем, что условия, на которых разрешается въезд в Российскую Федерацию, предполагают соблюдение Конституции Российской Федерации и законодательства, воздержание от действий, причиняющих ущерб Российской Федерации и ее гражданам, и что нарушение соответствующих запретов может повлечь отказ в предоставлении права на въезд или утрату права на въезд и нахождение на территории Российской Федерации.

9. В целях упорядочения понятийно-категориального аппарата в проекте федерального закона вместо двух самостоятельных понятий «административное выдворение» и «депортация» вводится обобщающее понятие «высылка» – как система мер государственного принудительного воздействия, заключающихся в удалении за пределы Российской Федерации иностранного гражданина.

Предполагается высылку назначать:

судом как вид административного наказания;

уполномоченными федеральными органами исполнительной власти во внесудебном порядке в иных установленных проектом федерального закона случаях.

10. С целью устранения дублирующих оснований для применения различных мер принуждения в проект федерального закона не включалось понятие «решение о неразрешении въезда».

Таким образом, проектом федерального закона исключена необходимость вынесения решения о какой-либо мере принуждения на основании ранее принятого решения о применении иной меры принуждения.

11. Решение о нежелательности пребывания (проживания) предполагается сохранить только в отношении иностранных граждан, находящихся за пределами территории Российской Федерации, въезд в Российскую Федерацию которых создает или может создать угрозу конституционно значимым ценностям.

12. Закрепляется дифференцированный подход при принятии решения о применении мер принуждения, связанных с ограничением въезда в Российскую Федерацию, учитывающий личность иностранного гражданина и обстоятельства совершения правонарушения.

13. Для обеспечения государственных органов достаточной информацией о миграционной ситуации в Российской Федерации, перспективах ее развития, а также в целях принятия соответствующих управленческих решений проектом закладываются правовые основы информационного-аналитического обеспечения миграционной политики.

14. С целью обеспечения национальных интересов Российской Федерации в информационном пространстве органами государственной власти проектом федерального закона предусматривается формирование основных направлений информационной политики в сфере миграции.

Впроекте федерального закона содержатся требования, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках привлечения к административной ответственности, предоставления разрешений, а также положения о последствиях их несоблюдения.

С точки зрения социально-экономических и иных последствий ожидается, что принятие Федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» позволит оздоровить миграционную ситуацию в стране, в том числе за счет повышения числа участников легальных правоотношений, получения иностранными гражданами тех статусов, которые в действительности отвечают целям их въезда в Российскую Федерацию, снижения числа лиц, нарушающих миграционное законодательство, повышение уровня доверия граждан к институтам публичной власти, повышениедоступности и комфортности предоставления государственных услуг в сфере миграции.

Внедрение информационных технологий будет способствовать повышению прозрачности миграционных процедур и их удобства для субъектов правоотношений, получению более полной информации о миграционной ситуации и ее изменениях. Расширение использования при оказании государственных услуг и осуществлении контроля в сфере миграции механизмов биометрической идентификации повысит возможности по предотвращению въезда в Российскую Федерацию нежелательных лиц, по решению задач борьбы с преступностью и незаконной миграцией.

Также прогнозируется, что принятие федерального закона в целом будет способствоватьупорядочению системы законодательства Российской Федерации в сфере миграции вследствие приведения актов федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации и подзаконных нормативных актов Российской Федерации различного уровня в соответствие с данным Федеральным законом.

Проект федерального закона не влияет на достижение целей государственных программ Российской Федерации.

Реализация проекта федерального закона потребует увеличения предельной штатной численности органов внутренних дел Российской Федерации и дополнительного финансирования на ее содержание.

Поскольку проект федерального закона оказывает влияние на доходы или расходы соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, подготовлено финансово-экономические обоснование предлагаемых принятию проектом федерального закона решений.

Издание представляемого нормативного правового акта влечет за собой необходимость признания утратившими силу федеральных законов от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», а также внесения изменений и дополнений в ранее изданные нормативные правовые акты, что реализовано путем подготовки соответствующих перечней нормативных правовых актов, необходимых для реализации федерального закона.

Общий анализ международных договоров Российской Федерации в сфере миграции на предмет необходимости инициирования внесения в них изменений свидетельствует, что разработка проекта федерального закона не потребует пересмотра международных договоров о реадмиссии, а также международных соглашений Российской Федерации, устанавливающих требования о сроках постановки иностранных граждан на учет по месту пребывания.

Проект федерального закона в целом соответствует положениям Договора о Евразийском экономическом союзе, вместе с тем планируемый отказ
от использования миграционной карты на бумажном носителе потребует редакционной корректировки соответствующих международных соглашений (включая Договор о Евразийском экономическом союзе).

МВД России