

РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

Носова Надежда Александровна

магистрант Московский финансовый университет МФЮА, Филиал г. Ступино, РФ, г. Ступино

INNOVATIONS IN THE LEGAL REGULATION OF CITIZENSHIP IN RUSSIA

Nadezhda Nosova

Moscow Financial University MFUA, Branch of Stupino, Russia, Stupino

Аннотация. В статье исследуются проблемы административно-правового регулирования миграционных процессов в России. Анализируются вопросы привлечения к административной ответственности несовершеннолетних иностранных граждан, применения административного выдворения за пределы территории РФ, а также рассмотрения ходатайства о снятии ограничения на въезд в РФ.

Abstract. This article discusses the problems of the regulation of migration processes in Russian administrative law. The author analyzes the question of bringing to administrative responsibility of foreign minors, the use administrative deportation from the Russian Federation, as well as the examination of the application of withdrawal of restrictions on the entry to the Russian Federation.

Ключевые слова: миграция; миграционные процессы; административное право; депортация; ограничение на въезд.

Keywords: migration; migration processes; administrative law; deportation; entry restriction.

Миграционная политика представляет собой одну из самых актуальных проблем не только России, но и других развитых государств, благодаря росту миграционных процессов в мире. Это связано не только с естественной миграцией рабочей силы (трудовой миграцией), но и с рядом военных конфликтов (Украина, Ближний Восток). В этой связи первостепенное значение приобретает административно-правовое регулирование процессов миграции.

Особое место в системе национального законодательства занимает Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная Президентом РФ 13 июня 2012г. Целью утверждения данной Концепции было, прежде всего, обеспечения национальной безопасности, максимальной защищенности и благополучия населения Российской Федерации [5]. Концепцией определены следующие приоритеты:

- привлечение в РФ дополнительных трудовых ресурсов по необходимым специальностям для трудоустройства в конкретных регионах;

- упорядочение миграционных потоков;

- создание социальных условий для прибывших в страну мигрантов, а также защиты их прав органами государственной власти;

- активная работа государственных структур, различных общественных организаций по пресечению криминализации и вовлечения мигрантов в преступную деятельность;

- осуществление программы по переселению русскоязычного населения из стран бывшего СССР, сокращение оттока высококвалифицированных специалистов из России [1, с.293].

На данный момент Концепция проходит второй этап реализации (с 2016 по 2020 год), который предусматривает принятие дополнительных программ для реализации миграционной политики РФ, обобщение и анализ принятых нормативно-правовых актов в рамках реализации данной Концепции и расширение использования инновационных технологий для обработки статистических данных в области внутренней и международной миграции и для анализа миграционной ситуации в РФ. Дополнительно, в 2015 году, было принято распоряжение Правительства РФ №2122-р, которым был утвержден План по реализации второго этапа Концепции. В Плате прописаны сроки подготовки нормативно-правовых актов в связи с принятием федеральных законов, запланированных на первом этапе реализации Концепции, а также законопроектов, предусматривающих совершенствование институтов разрешения на временное проживание, вида на жительство и другие. Также План предусматривает международное сотрудничество, которое основывается на заключение соглашений о временной трудовой деятельности, об организованном наборе граждан для работы в РФ и о взаимном признании медицинских документов. Реализация Плана возложена на ФМС РФ с последующим ежегодным представлением о ходе его выполнения [6, с.63].

Исследование отечественного миграционного законодательства позволяет утверждать, что нормативно-правовые акты носят несколько хаотичный и фрагментарный характер, и его нынешнее состояние не позволяет считать его полноценным с точки зрения современных международно-правовых норм [3, с.35].

Традиционным подходом в отечественной юридической науке считается квалификация миграционного права как составляющей частью конституционного права, так как основывается, прежде всего, на правах человека, которые получают закрепление именно в конституционном праве, а отдельной отраслью права оно рассматривается только на примере зарубежных стран. Все чаще и чаще специалисты поднимают вопрос о необходимости введения единого кодифицированного законодательного акта с целью консолидации российского права по вопросам миграции. В качестве основы для такого нормативно-правового акта некоторые специалисты предлагают взять Концепцию государственной миграционной политики РФ до 2025 года [4, с.102]. Данный документ, хоть и не имеет обязательной юридической силы для всех субъектов миграционного права и реализация его положений не обеспечена юридическими санкциями и обязанностями, тем не менее, обозначает ряд особенностей миграционного законодательства России. Таким образом, проблемы миграционного права получают официальное признание со стороны государственной власти, и в рамках различных программных мероприятий они решаются, прежде всего, путем внесения изменений и поправок в конкретные нормативно-правовые акты.

Из анализа текста Концепции государственной миграционной политики РФ на период до 2025 года [2] можно сделать вывод о том, что наибольшую важность для нашего государства по сравнению с внутренней миграцией представляет миграция международная: из семи основных направлений миграционной политики международной миграции посвящены шесть. К ним относятся:

1) создание условий и стимулов для переселения иностранных граждан в РФ;

2) привлечение востребованной иностранной рабочей силы;

3) содействие образовательной миграции;

- 4) содействие вынужденным мигрантам;
- 5) адаптация и интеграция мигрантов;
- 6) противодействие незаконной миграции.

С правовой точки зрения международные мигранты подразделяются на две категории: иностранные граждане и лица без гражданства (апатриды). Для данных категорий установлен национальный режим с некоторыми элементами специального режима (т.е. объем прав и обязанностей иностранцев и апатридов не отличается от граждан РФ за некоторыми исключениями, как правило, в политической сфере) [4].

В зависимости от причины их пребывания на территории РФ они могут также получать удостоверения беженцев или вынужденных переселенцев, что дает некоторые дополнительные права и льготы.

В исследовательской литературе выделяются следующие административно-правовые механизмы, которые можно назвать элементами административно-правового регулирования положения иностранцев и апатридов:

- 1) порядок въезда на территорию РФ;
- 2) порядок пребывания и проживания в РФ;
- 3) миграционный учет;
- 4) порядок реализации отдельных прав и свобод на территории РФ;
- 5) система мер административного воздействия, применяемых в случае нарушения правил пребывания в РФ [3, с.39].

Вместе с тем, широкий круг нормативных актов (как законов, так и подзаконных документов), регулирующих данные механизмы, оставляет простор для пробелов и разночтений.

Так, в рамках применения мер административного воздействия в случае нарушения правил пребывания в РФ существует проблема с привлечением к административной ответственности несовершеннолетних иностранных граждан.

В силу ч. 3 ст. 1.3, ч. 1 ст. 23.2 КоАП РФ [1] дела об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, подведомственны комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав. Согласно ч. 3 ст. 1.3, ч. 1 ст. 23.2, ч. 3 ст. 29.5, ч. ч. 1, 5 ст. 25.3 КоАП РФ [1] такие дела подлежат рассмотрению вышеуказанной комиссией по месту жительства несовершеннолетнего с участием его законных представителей.

Однако если несовершеннолетний находится на территории РФ без сопровождения законных представителей, а местом его жительства на момент совершения правонарушения является населенный пункт, расположенный за пределами РФ, ни одно из предусмотренных КоАП РФ условий не может быть соблюдено.

Также невозможно применить ст. 29.1.6 КоАП РФ (направление материалов об административном правонарушении в Генпрокуратуру РФ для решения вопроса о передаче в уполномоченный орган иностранного государства) [1], поскольку обязательным условием для ее применения является нахождение правонарушителя за пределами территории РФ.

Для законного разрешения такой ситуации необходимо внести изменения в КоАП РФ [1], предусмотрев возможность производства по делам об административных правонарушениях в отношении несовершеннолетних иностранных граждан в отсутствие законных представителей (если участие последних невозможно). Также следует закрепить возможность рассмотрения таких дел комиссией по делам несовершеннолетних по месту совершения административного правонарушения.

КоАП РФ предусматривает административное выдворение за пределы РФ в качестве как основного, так и дополнительного вида наказания (статьи 3.3 и 3.10 КоАП РФ [1]).

На практике возникает вопрос: всегда ли суды должны строго следовать санкциям статей КоАП РФ [1], предусматривающим данное наказание для иностранных граждан? Обзор судебной практики позволяет сделать вывод о том, что назначение дополнительного наказания в виде административного выдворения за пределы РФ должно основываться на данных, подтверждающих действительную необходимость применения такой меры ответственности, а также ее соразмерность в качестве единственно возможного способа достижения справедливого баланса публичных и частных интересов в рамках административного судопроизводства.

При этом если у иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ имеются родственники, что подтверждается представленными в суд материалами и объяснениями участвующих в деле лиц, судья при назначении наказания должен указать на данное обстоятельство и ограничиться наказанием в виде штрафа [5].

В качестве одного из способов противодействия незаконной миграции применяется ограничение на въезд на территорию РФ. Данный способ является эффективной мерой реагирования на несоблюдение правил въезда на территорию РФ либо нарушения законодательства РФ в период предыдущего пребывания на территории РФ.

Однако иностранный гражданин обладает правом подать ходатайство о снятии данного ограничения. Закон не регламентирует обстоятельства, которые в данном случае можно привести в качестве обоснования.

Представляется, что должностное лицо при принятии решения по такому ходатайству должно учесть обстоятельства совершения правонарушения (например, нарушение срока пребывания на территории РФ по причине болезни), а также уровень связей иностранного гражданина с Россией (рождение на территории СССР или РФ, наличие родственников в РФ и т.д.). Данные обстоятельства следует закрепить в Приказе ФМС России от 02.06.2015 № 284, регулирующем указанные вопросы [5].

На сегодняшнем этапе законодательство России в обозначенной сфере последовательно приводится в соответствие с международными нормами, осуществляется последовательный анализ и переработка содержания правовых норм с целью выявления и устранения противоречий и пробелов.

Вместе с тем, несмотря на общую положительную направленность правовой регламентации миграционных отношений в целях оптимизации эффективного правового регулирования, следует признать, что действующее законодательство далеко от совершенства.

Эффективность правового регулирования в миграционной сфере можно оценить по ряду критериев: уровень разработанности и согласованности понятийного аппарата, полнота правового регулирования порядка передвижения на территории Российской Федерации (въезда, выезда, пребывания), состояние правовой регламентации трудовой миграции, четкость правового регулирования порядка привлечения к уголовной и административной ответственности за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации.

Обращаясь к вопросу полноты правового регулирования общественных отношений, возникающих при осуществлении въезда, передвижения (пребывания) на территории Российской Федерации либо выезда из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, следует отметить также имеющиеся пробелы.

Например, формулировка нормы п. 1 ст. 5 Федерального закона Российской Федерации от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» до настоящего времени не позволяет однозначно ответить на вопрос — «с какой даты первоначально начинать отсчет пребывания иностранного гражданина по полугодиям, для определения суммарной продолжительности пребывания иностранного гражданина не более 90 дней в период из 180?», что не способствует единству

правоприменительной практики, как следствие и практики привлечения к административной ответственности по ст. 18.8.1.1 КоАП РФ.

Сохраняет актуальность вопрос исполнения постановлений об административном выдворении в отношении лиц, не имеющих или утративших документы, удостоверяющие их личность, отсутствие четкого правового регулирования в данной сфере послужило причиной рассмотрения жалобы в Конституционном Суде РФ.

Требуется правового регулирования и проблема отсутствия у иностранного гражданина, временно пребывающего на территории Российской Федерации и имеющего на праве собственности жилое помещение в Российской Федерации, возможности постановки на миграционный учет членов семьи.

В связи с обострением ситуации на востоке Украины и увеличившимся потоком мигрантов именно с этого региона особого правового регулирования требует складывающаяся на практике ситуация, когда мигранты, оформляют свидетельства временного убежища, а впоследствии — гражданство России в упрощенном порядке в рамках участия в государственной программе переселения соотечественников и впоследствии обращаются с письменным заявлением в подразделение по вопросам миграции о возврате своих национальных и заграничных паспортов, сданных ранее на хранение в связи с обращением о предоставлении им временного убежища.

Таким образом, имея на руках паспорт гражданина Российской Федерации, а также гражданина Украины, данная категория граждан беспрепятственно использует национальные паспорта, пользуясь конституционными правами обеих стран, что не может не сказываться на экономическом положении страны, в части социальных гарантий и предоставления пособий, а также безопасности государственных границ Российской Федерации.

Миграция, как острая и актуальная проблема настоящего времени, имеющая глобальный характер, требует устранения существующих противоречий между многочисленными международными договорами и национальным законодательством РФ. Несмотря на то, что систематизация нормативно-правовых актов миграционного законодательства может коснуться только тех вопросов, которые в настоящее время уже урегулированы законами, и, соответственно, принятие Миграционного кодекса лишь усилит административно-правовую природу миграционного права, где в методах правового регулирования будут преобладать императивные начала, принятие единого, основополагающего законодательного акта необходимо. На основе единого кодифицированного законодательства будет эффективней привести в систему все миграционное законодательство. И в условиях существующей Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации, именно потому что она имеет некую универсальность и основу для законодательного регулирования миграции в РФ, реально создать единый кодифицированный законодательный акт на данном этапе развития миграционного законодательства РФ.

Вопросы правовой регламентации трудовой миграции также далеки от совершенства. В частности, в настоящее время отсутствуют специальные программы сезонной трудовой миграции. Действующая система квотирования не обеспечивает привлечения иностранных работников на рабочие места в соответствии с заявленной потребностью работодателей.

Четкость правового регулирования порядка привлечения к уголовной и административной ответственности за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации также имеет определенные пробелы.

Учитывая изложенное, можно констатировать, что административно-правовое регулирование миграционных процессов в России все еще находится в стадии становления.

Некоторые вопросы (например, привлечение к административной ответственности несовершеннолетних иностранных граждан) не имеет корректного решения ввиду противоречий в законе, другие (например, применение дополнительного наказания в виде административного выдворения за пределы РФ) регулируются судебной практикой, а отдельные вопросы (обстоятельства, подлежащие учету при рассмотрении ходатайства о

снятии ограничения на въезд в РФ) и вовсе не нашли своего отражения в правовой реальности [4].

Анализ законодательства по предложенным ключевым характеристикам свидетельствует о необходимости целенаправленной государственной политики, направленной на формирование эффективного, отвечающего современным потребностям миграционного законодательства.

Вариантом решения видится принятие Миграционного кодекса РФ. Следует признать, что данное предложение не ново для юридической правовой доктрины, в научной среде ведутся дискуссии по вопросу принятия подобного кодифицированного акта. Научная общественность разделилась: одни авторы говорят о необходимости принятия данного кодекса, другие склонны считать принятие такого кодекса преждевременным.

Представляется, что принятие одного базового правового акта федерального уровня в сфере миграционного законодательства, в котором были бы прописаны основные принципы управления миграционными процессами на территории России позволило бы решить ряд проблем: систематизировать многообразные действующие нормативные акты в сфере миграции, осуществить переработку содержания правовых норм с целью выявления и устранения противоречий и пробелов, а также дополнить новыми нормами, отвечающими существующим потребностям правового регулирования, сформировать единый понятийный аппарат, исключающий неоднозначное толкование правовых норм.

Список литературы:

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 11.10.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 1 (ч. 1). - ст. 1.
2. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года [Электронный ресурс] – Режим доступа – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/15635> (дата обращения: 21.10.2018).
3. Джикия М.Д., Рекутин В.А. Административно-правовое регулирование миграционных процессов // Научный форум: Юриспруденция, история, социология, политология и философия: сб. ст. по материалам III междунар. науч.-практ. конф. — № 1(3). — М., Изд. «МЦНО», 2017. — С. 39-43.
4. Зраева И. М. Правовое регулирование миграционных процессов в России: проблемы и перспективы развития // Вестник Московского университета МВД России. 2018. №2. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/pravovoe-regulirovanie-migratsionnyh-protsessov-v-rossii-problemy-i-perspektivy-razvitiya> (дата обращения: 29.10.2018).
5. Купреев С.С. О содержании административно-правового статуса иностранцев в Российской Федерации // Административное право и процесс. - 2014. - № 8. - С. 49-52.
6. Минакова К.В. Современное состояние миграционного законодательства РФ // Научный форум: Юриспруденция, история, социология, политология и философия: сб. ст. по материалам IX междунар. науч.-практ. конф. — № 7(9). — М., Изд. «МЦНО», 2017. — С. 63-69.