

ПРАВОВОЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

LEGAL BASIS OF REGULATION OF THE STATE MIGRATION POLICY

Авторы: Любый Тимофей Александрович (Московский университет им. С.Ю. Витте)

Научный Сергеева Надежда Владиславовна (Московский университет им. С.Ю. Витте)
руководитель:

Аннотация: В данной статье рассмотрены правовое основы регулирования государственной миграционной политики, а также описаны проблемы законодательного регулирования миграционной политики в России.

Ключевые миграция, миграционная политика, регулирование, законодательство.
слова:

Annotation: This article examines the legal basis for the regulation of state migration policy, as well as describes the problems of legal regulation of migration policy in Russia.

Keywords: migration, migration policy, regulation, legislation.

Процессы миграции, их активизация и замедление находятся в зависимости от того, насколько социально и экономически привлекательна страна (или отдельный регион страны) для жизни человека. Мигранты (как внутренние, так и внешние) преследуют цель, которая заключается в обеспечении хороших условий труда и жизнедеятельности для себя и (или) своей семьи). Понятно, что без законодательного урегулирования процессов в сфере миграции, сложно и фактически невозможно контролировать эту динамичную сферу.

Одной из важнейших составляющих внутренней и внешней политики государства является миграционная политика. С ее успешной реализацией связана национальная безопасность любой страны. Поэтому миграционным процессам необходимо уделять должное внимание, которое, в первую очередь, должно быть связано с созданием четкой законодательной базы в данной отрасли.

К сожалению, принято считать, что нормотворчество в сфере миграции в России постоянно носит запоздалый характер в сравнении с постоянно меняющейся обстановкой. По причине того, что федеральное законодательство не обновлялось в условиях изменяющейся обстановки, регионы, находящиеся под наибольшим миграционным давлением, вынуждены были самостоятельно разрабатывать нормативные акты. Отсюда и последовала проблема противоречий региональных актов не только федеральным законам, но и Конституции.

Как известно, на протяжении многих исторических периодов миграция имела слаборазвитый и незначительный характер, а миграционное право, как наука,

отсутствовало вовсе. С принятием Конституции Российской Федерации миграция вступила на новый этап развития с точки зрения законодательства. Практически параллельно были приняты все различные законы и международные акты, регламентирующие право перемещения людей. Начался период формирования отдельной отрасли законодательства, а именно – миграционного права. Следует отметить, что миграционное право в полной мере отражает многогранные процессы, непосредственно связанные с отношениями в области миграции, и носит комплексный характер.

Данная наука опирается, в первую очередь, на нормы международного права, его принципы, акты международных организаций, акты международных миграционных институтов.

Регламентирование миграционных процессов включает в себя практически все отрасли права, начиная с конституционного, административного и трудового, заканчивая жилищным и семейным правом.

Регулирование миграционных процессов в правовом аспекте осуществляется на следующих уровнях (рис. 1).

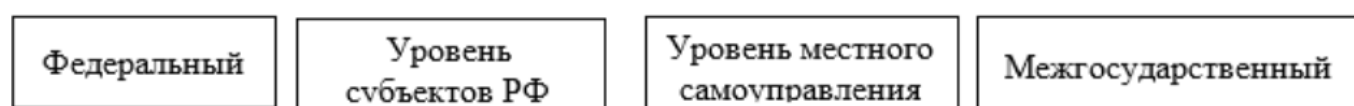


Рисунок 1 – Уровни регулирования миграционных процессов

Российская политика в сфере миграции регламентирована различными по степени значимости нормативно-правовыми актами. Это и международные договоры, к которым присоединилась Россия и ратифицировала их на своей территории, и федеральные законы, и постановления Правительства РФ, и приказы министерств и ведомств, задействованных в реализации миграционной политики.

Изменения политической, социально-экономической атмосферы, безусловно, оказывает влияние на развитие законодательства, регламентирующего миграционную сферу. Несмотря на то, что российская политика в сфере миграции на сегодняшний день ещё не является однозначно сформированной и эффективной, нельзя не заметить те позитивные сдвиги, в том числе и в законодательном регулировании миграции.

За последние пять лет в нашей стране реализованы законодательные новшества, которые позволили вывести миграционную политику РФ на качественно новый уровень, ориентированный на запросы и реалии отечественной экономики.

Компетенция государственных органов власти в сфере регулирования миграционных процессов формируется изданными правовыми нормами. При этом государство использует такие свойства правовых норм, как системность, формальная

определенность, принудительность.

В Приложении 1 представлен перечень основных нормативных правовых актов, регулирующих миграционные процессы в России.

Так, в июне 2017 года законом 111-ФЗ (от 07.06.2017) изменен порядок въезда на территорию РФ и выезда с территории страны, а также изменено правовое положение мигрантов, въезжающих в Россию из-за границы.

В большей части случаев для того, чтобы пересечь границу РФ, иностранному гражданину необходимо иметь заграничный паспорт. Это требование обусловлено необходимостью упрощения и стандартизации процесса въезда в РФ и соблюдения режима миграции. В этом законе сделаны исключения для граждан Украины, которые могут въезжать на территорию РФ без заграничного паспорта. Однако для них предусматривается определенный режим миграции. Такое послабление правил для граждан Украины обусловлено напряженной ситуацией в их стране.

Согласно положениям Федерального закона №114 «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», российский законодатель закрепляет конституционное право на свободное передвижение, которое выражено в преамбуле закона: «Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию». В данном нормативно-правовом акте устанавливаются основы регулирования выезда из России и въезда на ее территорию.

Законодатель в рамках закона № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» определил правовое положение иностранцев, находящихся на территории нашей страны, а также урегулировал отношения, возникающие в связи с нахождением на территории России, между иностранными гражданами и органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами.

В федеральном законе от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» законодателем легально закреплено понятие «вынужденный переселенец», регламентирован статус вынужденных переселенцев и беженцев, установлены гарантии таких лиц, находящихся в России.

При разработке концепции развития миграционной политики, Президентом России был сделан акцент на то, что существующая законодательная регламентация миграционных процессов в настоящее время не в полном объеме соответствует тем социально-экономическим и демографическим интересам, которые имеет страна.

Исследователи сферы миграции выделяют конкретные причины проявления такого недостатка в нормативно-правовом регулировании данной сферы.

В своем исследовании С.А. Трыканова определяет федеральное законодательство, как основной элемент механизма реализации политики в сфере миграции. Однако, автор отмечает, что закон не успевает быстро реагировать на

динамичные миграционные процессы, в результате чего возникают законодательные барьеры в процессе развития миграционных правоотношений. Более динамичным в рассматриваемой сфере является подзаконное нормотворчество.

На рисунке 2 представлены проблемы российского законодательства, регламентирующего миграционные процессы.

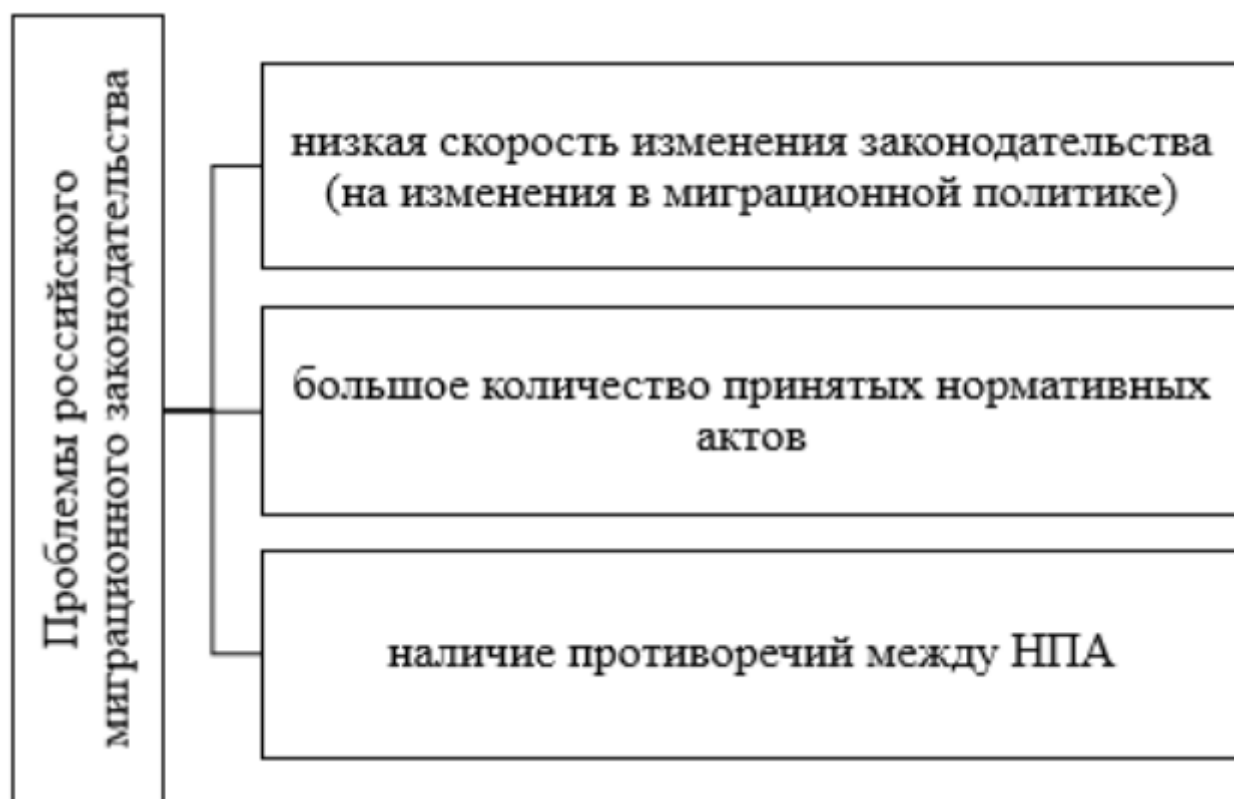


Рисунок 2 – Проблемы российского миграционного законодательства

Конституция России в ст. 71 регламентирует следующее положение: «регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств» - эта сфера представляется исключительным ведением государства и регулируется государственной властью через федеральное законодательство.

В своем исследовании С.А. Трыканова отмечает, что в положениях п. «б» ч. 1 ст. 72 во взаимосвязи с положениями ч. 2 ст. 11 Конституции России законодатель ведет речь о том, что защита и обеспечение прав граждан России, а также лиц, не являющихся гражданами РФ (в т.ч. мигрантов) находятся в совместном ведении России и её субъектов. Субъекты РФ обладают правом на издание нормативных-правовых актов регионального значения с целью регулирования миграционных процессов на региональном уровне.

На основании формулировок рассмотренных статей Конституции России можно сделать вывод о наличии разграничения предмета ведения. При этом не определенным остается объем полномочий региональных и федеральных уровней власти. В данной связи можно заключить, что этот подход усиливает риски

дублирования полномочий между федеральными и региональными органами власти.

Рассматривая зарубежную практику государственного регулирования миграционных процессов, важно отметить, что в зарубежных странах применяется единый подход в процессе решения проблемы разграничения такого рода полномочий. Так, в странах ЕС определяется основной регулятор миграционных правоотношений.

Например, в Объединенном Королевстве Великобритании сфера миграционных процессов урегулирована в рамках законодательных актов Парламента (UK Public General Acts).

Акты Парламента Великобритании – это законы, которые имеют конституционный характер (Borders, Citizenship and Immigration Act 2009), (Immigration Act 2016).

В Североамериканских штатах также можно найти аналогичный опыт законодательного регулирования миграции. Свод законов США обладают конституционным характером и регулируют рассматриваемую сферу.

На рисунке 3 представлено содержание Титула 8 Свода законов США в части регламентации миграции.



Рисунок 3 – Содержание Титула 8 Свода законов США

В отличие от рассмотренного выше опыта законодательной регламентации миграции за рубежом, в России указанные (в Титуле 8) вопросы пока не нашли своего отражения в федеральном законодательстве. И только в принятой Концепции данным

вопросам было уделено некоторое внимание, что отразилось в некоторых госпрограммах.

Обратимся к содержанию Концепции, в пункте 18 которой говорится о необходимости установления «простых, понятных для граждан и исполнимых правил». К сожалению, на сегодняшний день, данный пункт Концепции нельзя признать полностью или в большей степени исполненным.

На основании изложенного выше можно заключить следующее:

- в Российской Федерации необходимо провести четкое разграничение полномочий между федеральными и региональными органами власти субъектов федерации;
- наиболее целесообразным с точки зрения эффективности будет решение о наделении полномочиями в сфере регулирования миграционных процессов федеральных органов государственной власти, так как эти органы обладают большим объемом возможностей воздействия;
- необходимо провести унификацию имеющегося миграционного законодательства в единый нормативный правовой акт.

Обсуждения, связанные с необходимостью принятия миграционного кодекса ведутся исследователями и специалистами государственных органов власти еще с 2000 года. Но теоретики-цивилисты сочли принятие такого Кодекса нецелесообразным, так как миграционный вопрос не стоял так остро.

В последние годы в Российской Федерации наблюдалась тенденция либерализации миграционного законодательства. В первую очередь изменения коснулись трудовой миграции.

Так, в 2014 году в России была введена система патентов, которая заменила квотирование внешних трудовых мигрантов. С целью повышения эффективности интеграции иностранцев, понимания мигрантами возлагающихся на них обязанностей и имеющихся прав, в России введена система обязательного тестирования по русскому языку, истории и основам законодательства.

С 1 января 2015 г. вступил в действие федеральный закон, обязывающий всех работодателей, нанявших работников-иностранцев, вносить в Фонд социального страхования в размере 1,8%. Этой категории внешних мигрантов предоставляется право на получение в случае болезни пособия по временной нетрудоспособности.

В 2016 г. был принят закон, который дал судам возможность не выдворять в обязательном административном порядке внешних мигрантов за то, что ими однократно были нарушены правила въезда и (или) режима пребывания в г. Москве, г. Санкт-Петербурге, Московской и Ленинградской областях. В результате по итогам 2016 года количество иностранных граждан и лиц без гражданства, подвергшихся выдворению и депортации, сократилось на 48% по сравнению с 2015 годом.

Российский законодатель отказался от привлечения иностранных мигрантов к административной ответственности за факт пересечения государственной границы

Российской Федерации, если на это имеются основания для временного проживания.

Принятие федерального закона № 111-ФЗ в 2017 году позволило выдавать иностранным гражданам визы временного проживания (только в том случае, если между страной иностранного гражданина и РФ имеется визовый режим). Закон ориентирован на создание благоприятных условий пребывания мигрантов в России. Для граждан ЕАЭС были предусмотрены права, сравнимые по своему объему с правами россиян.

Также необходимо отметить, что дискуссионным остается вопрос о необходимости разработки Миграционного кодекса. Однако, каких-либо заметных подвижек в данном направлении не сделано.

Этот вопрос понимался ещё в 2017 году в МВД России. Министерство пообещало разработать Миграционный кодекс России к началу 2018 года.

Особое место в системе национального законодательства занимает Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года.

На рисунке 4 представлены определенные Концепцией приоритеты в развитии политики в сфере миграции.

Отдельно хотелось бы обратить внимание на законопроекты в сфере миграционной политики, которые были разработаны в 2019 году. К таковым относятся проекты федеральных законов «О внесении изменений в статью 15.1 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и статью 7 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – законопроект 1) и «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее – законопроект 2) внесены Минобрнауки России.

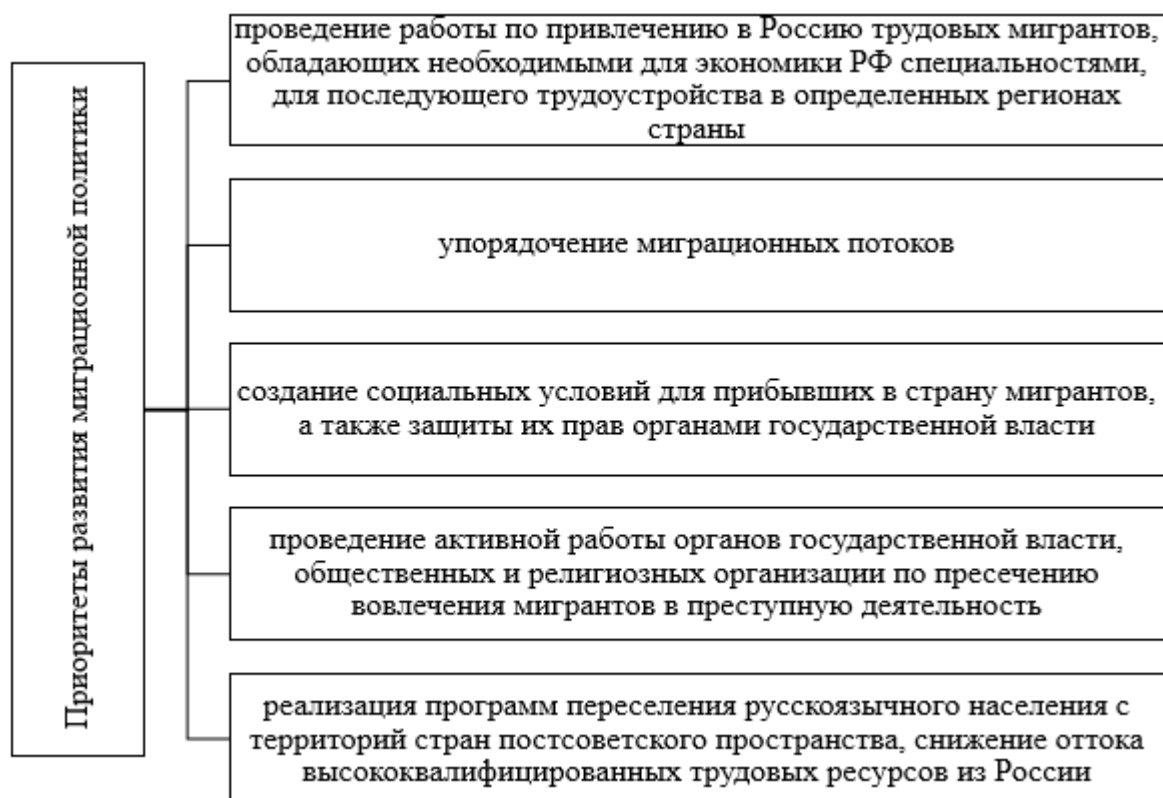


Рисунок 4 – Приоритеты, выделенные Концепции миграционной политики в России

Эти законопроекты направлены на совершенствование законодательной регламентации правового положения иностранцев на территории нашей страны. На рисунке 5 представлены основные новеллы, предусмотренные законопроектами 1 и 2.

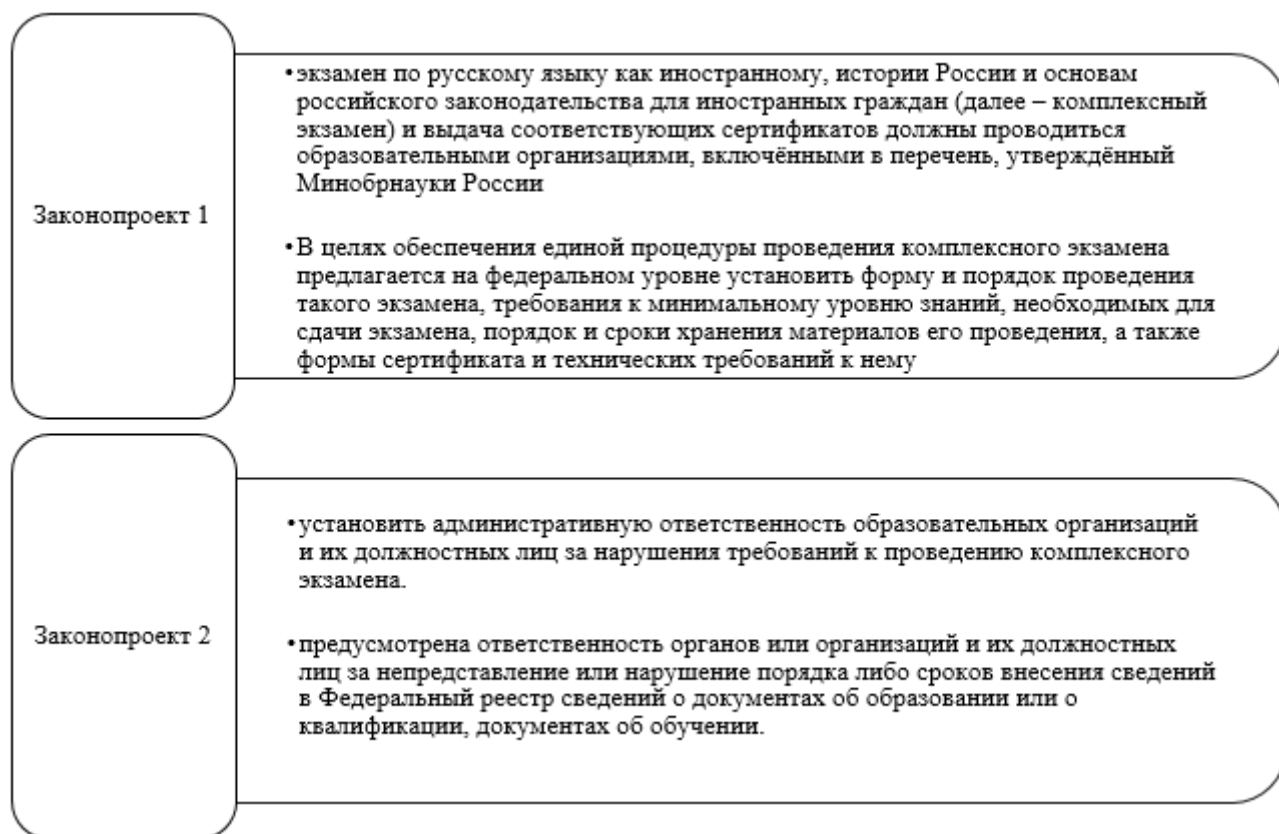


Рисунок 7 – Содержание законопроекта 1 и законопроекта 2

Рассмотренные выше законопроекты уже рассматривались Комиссией Правительства РФ (02.09.2019) и были полностью одобрены.

Таким образом, на основании исследования государственной политики и её законодательной регламентации, сделан вывод о том, что миграционные процессы, происходящие в России, являются объектами государственного регулирования. Это регулирование осуществляется посредством реализации миграционной политики. Миграционная политика в Российской Федерации на ближайшую перспективу предопределена Концепцией в сфере миграции, которая была утверждена Президентом России. Эта Концепция принимает в учет различные факторы. На её основании в России разрабатываются новые законы, власти принимают во внимание тот факт, что из РФ уезжают граждане России. Основное развитие в данном направлении заключается в привлечении квалифицированных специалистов из числа внешних мигрантов, которые помогут восполнить дефицит ряда категорий специальностей и профессий на рынке труда в РФ.

Литература

- Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993)

// Собрание законодательства РФ. 2014. № ст. 4398.

- Федеральный закон от 07.06.2017 г. № 111-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и статью 6 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2017. № ст. 3480.
- Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Собрание законодательства РФ. 1996. № Ст. 4029.
- Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. №30. Ст. 3032.
- Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы»// Собрание законодательства РФ. 2018. № ст. 6917.
- Сальников В.П., Брылева Е.А. Критерии «правильной миграционной политики»: отечественный и зарубежный опыт // Миграционное право. – 2018. – № – С. 25.
- Трыканова С.А. Модернизация миграционной политики Российской Федерации: актуальные вопросы организационно-правового регулирования // Миграционное право. – 2017. – № –С. 40.