

УДК 342.9

Зраева И.М., кандидат юридических наук, Брянский филиал Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России (Россия)

Лаптев В.И., Брянский филиал Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России (Россия), судья в отставке

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья посвящена рассмотрению современных тенденций развития миграции в России и практики ее государственно-правового регулирования. Правовому анализу подвергнуты процессы становления и современного состояния миграционного законодательства, выявлены проблемы правового регулирования на современном этапе. В качестве варианта упорядочивания законодательства в сфере миграции автором внесено предложение по его систематизации в форме миграционного кодекса.

Ключевые слова: миграция, миграционный процесс, миграционная политика, миграционное законодательство, пробелы правового регулирования, систематизация миграционного законодательства.

Миграция в XXI веке является распространённым и при этом сложным, многоплановым социально-правовым и политическим явлением.

Миграционные процессы имеют мировой масштаб и характерны в большей или меньшей степени для многих стран мира. В силу экономических, военно-политических, социальных, природно-климатических факторов динамика роста территориальных перемещений продолжает не только сохраняться, но и расти. Так, по данным ООН в 2015 году доля международных мигрантов среди мирового населения составила 244 миллиона человек. В 2018 году по данным исследований Международной организации труда ООН количество мигрантов в мире составило 277 миллионов человек, что на 13,5 % больше предыдущих показателей [22]. Основопологающей тенденцией является рост трудовой миграции. Так, 59 % (164 миллиона) от общего количества международных мигрантов приходится именно на трудовых мигрантов, их количество за последние пять лет возросло на 10% [7]. По данным исследований тенденции роста миграционных процессов будут продолжать сохраняться. По предварительным прогнозам к 2050 году численность международных мигрантов может составить 321 миллион человек [10].

Миграционные процессы характерны и для Российской Федерации. По оценкам ООН, опубликованным в сборнике «Тенденции международной миграции: ревизия за 2017 год» [11], Россия занимала четвертое

место в рейтинге стран по количеству мигрантов (США – 49,8 млн., Саудовская Аравия – 12,2 млн., Германия – 12,2 млн., Россия – 11,7 млн.). Однако в последние годы в России наблюдается отрицательная динамика. Несмотря на то, что по данным исследований Е. Щербаковой в 2018 году в Российской Федерации сохранялась тенденция роста населения за счет миграционного прироста, наблюдающаяся начиная с 1975 года [22], миграционный приток в Россию из других стран в 2018 году снизился до минимума с 2005 года – 124,9 тыс. человек [14]. Снижение миграционного прироста произошло в результате опережающего увеличения выбытий из России в 2018 г., их число увеличилось по сравнению с предыдущим годом на 16,9%, число прибывших, напротив, снизилось на 4,0% [7, с. 59]. В результате впервые за последние десять лет миграционный приток не смог компенсировать естественную убыль, и численность населения России сократилась на 93,5 тыс. человек [15].

Вместе с тем, если внешняя миграция имеет отрицательную динамику, то внутренние миграционные процессы в России имеют обратную динамику роста: в 2018 г. число внутренних мигрантов в России увеличилось по сравнению с предыдущим годом на 160,8 тыс. человек, или на 3,8% [15].

Таким образом, в связи с рядом экономических и политических причин в России меняется вектор миграционных процессов с внешней на внутреннюю: наблюдается спад

притока мигрантов и активизация внутренней миграции, что требует проведения соответствующей миграционной политики. Однако, несмотря на снижение количества прибывающих мигрантов в страну актуальность вопросов миграции продолжают сохранять свою актуальность, поскольку общее количество мигрантов в стране сохраняется достаточно высоким. А с учетом положений новой концепции миграционной политики до 2025 года [4], принятой в целях решения обозначившихся демографических проблем, согласно которой правительство обязано привлечь 10 млн. новых мигрантов, ожидается рост мигрантов вновь. По официальным данным на территории России находится 11 млн. мигрантов [13]. На начало 2019 года 7 % жителей России – иностранцы и лица без гражданства. Эксперты прогнозируют, что доля мигрантов в России в 2019 году может достичь 10 % [17, с. 19].

Приток мигрантов в страну с одной стороны позволяет решить демографические и экономические проблемы, с другой – создает угрозу для национальной безопасности и общественного порядка, становятся причиной возникновения конфликтов на этнической и религиозной почве, а также создают социальную напряженность в целом. В подобной ситуации возникает острая необходимость формирования четкой законодательной базы, регламентирующей порядок правового регулирования миграционных процессов, в том числе в части учета перемещений мигрантов, их официального трудоустройства.

Для России проблема миграционных процессов столь актуальное значение имела не всегда, достаточно длительное время в истории страны миграционные процессы были незначительными, а миграционное законодательство было неразвитым вследствие установления жестких ограничений свободы передвижения по территории страны, так и за ее пределы. Активное развитие миграционного законодательства в Российской Федерации приходится на 90-е гг. XX века и во многом было обусловлено распадом СССР и необходимостью правового регулирования потока вынужденных мигрантов из бывших республик Советского Союза. В подобных обстоятельствах основной задачей являлось в

кратчайшие сроки обеспечить правовое регулирование стихийных миграционных потоков, вопросы качества и системности формируемого законодательного массива отходили на второй план. Поэтому исторические условия и временные рамки формирования миграционного законодательства, безусловно, сказались на качестве миграционных законов [19, с. 23].

В современных условиях приоритеты в формировании миграционной политики и законодательства несколько изменились. Так, если в 90-е годы ключевым направлением являлось правовое регулирование вынужденной миграции, то на сегодняшний момент миграционная политика государства в большей степени акцентирована на правовое регулирование вопросов трудовой миграции, решение проблем нелегальной миграции, обеспечение достоверной и полной системы миграционного учета, в целях обеспечения национальной безопасности, а также решение демографических проблем убыли населения страны за счет миграционного прироста.

На современном этапе государством проводится планомерная работа по приведению миграционного законодательства в четкое соответствие требованиям международных правовых стандартов, с целями и задачами государственной миграционной политики, а также по правовому мониторингу выявления и устранения пробелов и противоречий законодательной базы в обозначенной сфере.

Как отмечается в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы «эффективность миграционной политики зависит от качества правового регулирования, а также от практического применения миграционного законодательства Российской Федерации» [4]. В соответствии с настоящей Концепцией совершенствование миграционного законодательства Российской Федерации предполагает прежде всего установление простых, понятных для граждан и исполнимых правил, отвечающих цели, принципам и задачам миграционной политики, свободных от административных барьеров и обусловленных ими издержек.

Вместе с тем, миграционное законодательство Российской Федерации не в полной

мере соответствует текущим и будущим потребностям экономического, социального и демографического развития, интересам работодателей и российского общества в целом. Несовершенство действующей системы управления миграционными процессами проявляется, в том числе в наличии большого числа незаконных мигрантов. Национальная экономика от нелегальной трудовой миграции недополучает ежегодно свыше 8 млрд. долларов США [17, с. 19].

Проблемы правового регулирования миграционных процессов существуют в различных сферах регулирования миграционных правоотношений и связаны с различными аспектами, в одном случае в связи с наличием правовых коллизий и отсутствием четкого правового регулирования, в другом – с вопросами технико-юридического характера, проблемами практического исполнения миграционного законодательства.

В частности, в ситуации административного выдворения или депортации мигрантов продолжает сохраняться проблема подтверждения их личности вследствие отсутствия у них или утраты документов, удостоверяющих личность. В подобной ситуации требуется направление запросов на оформление документов Консульскими отделами стран предполагаемой гражданской принадлежности. В связи с длительным рассмотрением запросов на оформление документов Консульскими отделами возникает ряд проблем. Иностранцы граждане, подлежащие реадмиссии и депортации с территории Российской Федерации, в порядке, предусмотренном КАС РФ, помещаются судом в специальные учреждения для временного содержания иностранных граждан на определенный срок. В случае длительного отсутствия ответа из Консульского отдела увеличивается вероятность принятия судом решения о нецелесообразности содержания иностранного гражданина в специальном учреждении и отказе в продлении его срока пребывания в данном учреждении. В конечном итоге в отношении иностранного гражданина, выдворяемого с территории Российской Федерации, может истечь срок исполнительного производства. Во многом сложности, возникающие в подобных ситуациях, в большинстве случаев вызваны длительностью исполнения

компетентными органами условий межправительственных соглашений, а также проблемами при установлении личности иностранных граждан и лиц без гражданства, проблемами, в том числе на международном уровне, в правовом регулировании отношений депортации и реадмиссии.

Актуальным остается и вопрос, связанный с отсутствием законодательно закрепленной возможности у иностранного гражданина, временно пребывающего на территории России и имеющего на праве собственности жилое помещение, выступать в качестве принимающей стороны в отношении членов своей семьи.

Не лишено миграционное законодательство и проблем технико-юридического характера. Одной из проблем, затрудняющей восприятие и доступность норм миграционного законодательства, является большой объем ведомственного правового регулирования. Кроме того, наличие большого объема отсылочных (бланкетных) правовых норм ставит в прямую зависимость эффективность реализации действия федерального миграционного законодательства от своевременного принятия подзаконных правовых актов. Например, подзаконная нормативная база по федеральному закону «О беженцах» [1] формировалась в течение шести лет. В целях обеспечения реализации норм Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [2] в части правового регулирования предоставления гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранных граждан и лиц без гражданства на период их пребывания в Российской Федерации соответствующее постановление [5] было принято почти через полгода после вступления в силу закона.

Показателен и пример с реализацией норм Федерального закона Российской Федерации от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» [3] в соответствии с ч. 1 ст. 8 которого правила и порядок осуществления миграционного учета устанавливаются Правительством Российской Федерации. Однако постановление Правительства Российской Федерации «О порядке осуществления миграционного учета

иностранцев граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» [6] вступило в действие лишь через пол год с момента действия закона о миграционном учете.

Решением многих правовых проблем в обозначенной сфере могла бы стать систематизация действующего миграционного законодательства, переработка содержания правовых норм с целью выявления и устранения противоречий и пробелов, а также дополнения новыми нормами, отвечающими существующим потребностям правового регулирования. Следует согласиться с точкой зрения тех авторов, которые поддерживают позицию принятия кодифицированного миграционного акта. Юридической формой систематизированного акта может стать миграционный кодекс. Следует отметить, что на страницах научной литературы ведутся дискуссии по вопросу принятия Миграционного ко-

декса РФ. Существуют два мнения: одни авторы говорят о необходимости принятия данного Кодекса [9, 16, 20], другие считают, что принятие такого кодекса преждевременным [8, 12].

Вместе с тем, представляется, что принятие миграционного кодекса РФ может решить как минимум ряд проблем: исключить правовые пробелы в нормах миграционного законодательства; упростить правоприменительную практику, обеспечив объединение блока нормативных правовых актов в рамках одного кодифицированного акта, сформировать общие положения, закрепляющие законодательство о миграции, основные понятия, цели, задачи, основные принципы, и тд. В конечном итоге, все это позволит добиться существенного улучшения регулирования миграционной сферы в соответствии с современными потребностями.

Список литературы

1. Федеральный закон от 19.02.1993 № 4528-1 «О беженцах» // Рос. газ. 1997. 3 июня.
2. Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.
3. Федеральный закон Российской Федерации от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 30. Ст. 3285.
4. Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы» // Собр. законодательства. Рос. Федерации. 2018. № 45. Ст. 6917.
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 марта 2003 года № 167 «О порядке представления гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранных граждан и лиц без гражданства на период их пребывания в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 13. Ст. 1240.
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.01.2007 № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 5. Ст. 653.
7. Ежемесячный мониторинг социально-экономического положения и самочувствия населения: 2015 г. – март 2019 г. / Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации / Под ред. Т.М. Малевой. 2019.
8. Жеребцов А.Н. Авторская концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации // Миграционное право. 2011. № 1.
9. Казакова Т.В. Правовое регулирование миграционных процессов: проблемы и перспективы развития // Юридический мир. 2014. № 5.
10. Информационное агентство России «ТАСС»: Международная панорама: ежедн. интернет-изд. 2016. 10 мая. URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/3268763> (дата обращения 28.06.2017).
11. Информационный портал NoNews. Рейтинг стран по количеству мигрантов. URL: 2018. 13 января. URL: <https://nonews.co/directory/lists/countries/immigrant-population> (дата обращения 16.05.2019).
12. Кузьминов Я. И все-таки зачем России мигранты? // Миграция. XXI век. 2011. № 2

(5).

13. Миграция населения в России: статистика за 2019 год. 2019. 17 марта. URL: <https://topmigrant.ru/migraciya/obshhaya-informaciya/migracii-naselenii-v-rossii.html> (дата обращения 16.05.2019).

14. Официальный сайт Федеральной государственной службы статистики. URL: <http://www.gks.ru/> (дата обращения 16.05.2019).

15. Приток мигрантов в Россию. Рейтинг стран доноров. URL: <https://brodov.ru/2019/02/23/pritok-migrantov-v-rossiyu-rejtingstrandonogov>.

16. Сандугей А.Н. Некоторые теоретические вопросы миграционного права России в отечественной правовой системе // Российский следователь. 2008. № 23.

17. Сколько мигрантов в России и зачем еще больше? 2019. 15 апреля. URL: <https://off-shoreview.eu/2019/04/14/skolko-migrantov-v-rossii-i-zachem-eshhe-bolshe>. (дата обращения 16.05.2019).

18. Степанов А.В. Миграционное право как новое структурное формирование в системе права Российской Федерации: за и против (анализ точек зрения) // Административное право и процесс. 2014. № 11.

19. Степанов В.А. Актуальные проблемы законодательства в сфере миграции: пути решения // Вопросы управления. 2010. № 12.

20. Телешина Н.Н. Понятие и место миграционного права в системе права Российской Федерации // Российская юстиция. 2012. № 1.

21. Щербакова Е.М. Миграция в России, предварительные итоги 2018 года // Демоскоп Weekly. 2019. № 805-806. URL: <http://demoscope.ru/weekly/2019/0805/barom01.php> (дата обращения 16.05.2019).

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF MIGRATION PROCESSES IN THE RUSSIAN FEDERATION

The article is devoted to the consideration of current trends in the development of migration in Russia and the practice of its state and legal regulation. The processes of formation and the current state of migration legislation are subjected to legal analysis, problems of legal regulation at the present stage are revealed. As an option to streamline the legislation in the field of migration, the author made a proposal for its systematization in the form of a migration code.

Keywords: migration, migration process, migration policy, migration legislation, legal regulation gaps, systematization of migration legislation.

References

1. Federal Law of 02.19.1993 No. 4528-1 «On Refugees» // Ros. gas. 1997. June 3.
2. Federal Law of July 25, 2002 № 115-ФЗ «On the Legal Status of Foreign Citizens in the Russian Federation» // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2002. № 30. Art. 3032.
3. Federal Law of the Russian Federation dated July 18, 2006 № 109-ФЗ «On the Migration Registration of Foreign Citizens and Stateless Persons in the Russian Federation» // Coll. legislation grew. Federation. 2006. № 30. Art. 3285.
4. Presidential Decree of 31.10.2018 №. 622 «On the Concept of the State Migration Policy of the Russian Federation for 2019 – 2025» // Coll. legislation. Grew up Federation. 2018. №. 45. Art. 6917.
5. Decree of the Government of the Russian Federation of March 24, 2003 №. 167 «On the Procedure for Submission of Guarantees for the Material, Medical and Housing Support of Foreign Citizens and Stateless Persons for the Period of Their Stay in the Russian Federation» // Coll. legislation grew. Federation. 2003. № 13. Art. 1240.
6. Decree of the Government of the Russian Federation of January 15, 2007. № 9 «On the Procedure for Migration Registration of Foreign Citizens and Stateless Persons in the Russian Federation» // Coll. legislation grew. Federation. 2007. № 5. Art. 653.
7. Monthly monitoring of the socio-economic status and well-being of the population: 2015 – March 2019 / Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation / Ed. T.M. Maleva. 2019. p. 59.

8. Stallions A.N. The author's concept of administrative and legal regulation of migration relations in the Russian Federation // Migration law. 2011. № 1.
9. Kazakova T.V. Legal regulation of migration processes: problems and prospects of development // Legal world. 2014. № 5.
10. Information Agency of Russia «TASS»: International Panorama: daily Internet ed. 2016. May 10th. URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/3268763> (appeal date 28.06.2017).
11. Information portal NoNews. Rating of countries by the number of migrants. URL: 2018. January 13th. URL: <https://nonews.co/directory/lists/countries/immigrant-population> (contact date 05/16/2019).
12. Kuzminov I. And still, why does Russia need migrants? // Migration. XXI Century. 2011. № 2 (5).
13. Population migration in Russia: statistics for 2019. 2019. March 17th. URL: <https://topmigrant.ru/migraciya/obshhaya-informaciya/migratciia-naseleniia-v-rossii.html> (appeal date 16.05.2019).
15. Official site of the Federal State Statistics Service. URL: <http://www.gks.ru> (appeal date 16.05.2019).
16. The influx of migrants in Russia. Rating of donor countries. URL: <https://brodv.ru> 23.02.2019 [pritok-migrantov-v-rossiyu-rejtingstrandonorov](https://brodv.ru).
17. Sandugei A.N. Some theoretical issues of migration law of Russia in the domestic legal system // Russian investigator. 2008. №. 23.
18. How many migrants in Russia and why even more? 2019. April 15th. URL: <https://offshore-view.eu/14.04.219-skolko-migrantov-v-rossii-i-zachem-eshhe-bolshe>. (the date of circulation is 16.05.2019).
19. Stepanov A.V. Migration Law as a New Structural Formation in the Law System of the Russian Federation: Pros and Cons (Analysis of Points of View) // Administrative Law and Process. 2014. № 11.
20. Stepanov V.A. Actual problems of legislation in the field of migration: solutions // Management issues. 2010. №. 12.
21. Teleshina N.N. The concept and place of migration law in the legal system of the Russian Federation // Russian justice. 2012. № 1.
22. Shcherbakova E.M. Migration in Russia, preliminary results of 2018 // Demoscope Weekly. 2019. № 805-806. URL: <http://demoscope.ru/weekly/2019/0805/barom01.php> (appeal date 16.05.2019).

Об авторах

Зраева Ирина Михайловна – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры общеправовых дисциплин Брянского филиала Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России (Россия), E-mail: zraeva@mail.ru

Лаптев В.И. – старший преподаватель кафедры общеправовых дисциплин Брянского филиала Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России (Россия), E-mail: Viktor.Laptev32@yandex.ru

Zraeva Irina Mikhailovna – candidate of legal Sciences, senior lecturer of the Department of General legal disciplines of the Bryansk branch of the all-Russian Institute for advanced training of employees of the Ministry of internal Affairs of Russia (Russia), E-mail: zraeva@mail.ru

Laptev V.I. – senior lecturer of General legal disciplines of the Bryansk branch of the all-Russian Institute of advanced training of employees of the Ministry of internal Affairs (Russia), E-mail: Viktor.Laptev32@yandex.ru