

О ГОСУДАРСТВЕННОМ РЕГУЛИРОВАНИИ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Рассмотрены современные проблемы законодательного регулирования миграционных отношений в Российской Федерации, сформулирован ряд предложений по совершенствованию законодательства в данной области.

Ключевые слова: государственная миграционная политика, государственное регулирование, миграционные процессы, иммиграция, внешняя миграция, трудовая миграция

По данным глобальной комиссии по миграции ООН, Россия занимает второе место после США по количеству мигрантов¹. Так, в период с 2005 по 2007 г. на территорию России ежегодно въезжало более 20 млн человек². Особое место в этом процессе занимает незаконная миграция, которая, по официальным данным³, на 2008 г. составляла 10–15 млн человек. В значительной мере это связано с социально-экономической привлекательностью нашей страны, ростом мобильности людей в условиях мировой глобализации. Этим во многом обуславливается необходимость нового подхода к управлению миграционными процессами. Если традиционно большая часть административных и финансовых ресурсов принимающих стран шла на предотвращение незаконной миграции, то сегодня экономически развитые страны больше усилий направляют на активное привлечение мигрантов из числа квалифицированных работников (профессионалов).

В таких условиях возрастает значение государственного регулирования миграционных процессов в России. Следует отметить, что имеющаяся законодательная основа регулирования миграционных отношений все еще недостаточно отвечает назревшим потребностям. Она значительно отстает от опыта зарубежных федераций и не всегда соответствует международным документам в сфере прав и свобод человека и гражданина⁴. Она во многом фрагментарна и содержит значительное число устаревших норм, не подкрепляется в полной мере научно-практическими прогнозами миграционных процессов. Все еще отсутствует достаточная законодательная регламентация прав мигрантов. Не определены курс государственной миграционной политики и основные направления ее развития⁵.

По нашему глубокому убеждению, совершенствование миграционного законодательства должно не только целенаправленно идти по пути дальнейшего устранения коллизий правовых норм, пробелов правового регулирования, исключения избыточных отсылочных норм, но и соответствовать складывающимся миграционным процессам. И здесь возрастает роль систематизации миграционного законодательства. Сегодня ряд ученых обосновывают необходимость существования миграционного права как самостоятельной отрасли права. Этой точки зрения придерживаются ведущие специалисты в области миграции –

* Кандидат юридических наук, докторант кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права ТюмГУ (Тюмень).

М. Г. Арутюнов, Н. А. Воронин, М. А. Демидова, Ж. А. Зайончковская, В. И. Переведенцев, Е. И. Филиппова, А. Ю. Ястребова⁶.

Вместе с тем одним из обязательных критериев отрасли права является метод правового регулирования. Проведенное исследование правовых норм в сфере миграции показывает, что в силу принадлежности этих норм к различным отраслям права единого метода правового регулирования миграционных отношений не существует. Поэтому на современном этапе развития миграционного законодательства предпочтительнее говорить о миграционном праве как об институционно-правовой категории. В качестве объединяющего фактора указанных норм следует рассматривать их тесную связь с реализацией мигрантами личных и социально-экономических конституционных прав человека и с необходимостью их соответствия общепризнанным нормам и принципам международного права. Все эти факты позволяют вести речь о конституционной природе миграционного права как комплексного межотраслевого института российского права, имеющего ярко выраженную конституционно-правовую основу.

Важной формой государственного регулирования миграционных отношений является миграционный режим пребывания (проживания) иностранных граждан в РФ, изучение которого традиционно проводится в рамках административного права. При этом изучение такой категории, как «правовой режим», было предметом исследований и других отраслей права⁷. Его сущность заключается в государственном регулировании миграционных процессов в Российской Федерации совокупностью организационно-правовых средств, используемых для закрепления социально-правового состояния объектов воздействия и направленных на обеспечение их устойчивого функционирования.

Наиболее перспективными элементами анализируемой формы государственного регулирования миграционных процессов в России считаются следующие: режим «транснациональных коридоров» и транзитного проезда иностранных граждан через территорию страны; режим статуса соотечественников, добровольно переселяющихся из-за рубежа, и других временно пребывающих иностранных граждан в Российской Федерации; режим приграничных территорий. Названные режимы требуют их тесного согласования, представления в качестве единого комплексного миграционного режима пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ. Отметим его ярко выраженную конституционную направленность.

Обеспечению комплексного регулирования миграционных отношений может послужить федеральный закон «О государственной миграционной политике в Российской Федерации», принятие которого видится необходимым. Предмет регулирования указанного закона – отношения, возникающие в связи с выработкой и осуществлением государственной миграционной политики. Такой федеральный закон должен определять основные понятия в сфере миграции, цели, принципы, главные направления и круг субъектов государственной миграционной политики, механизм ее разработки и реализации для создания правовых, социально-экономических и организационных условий и гарантий в области миграции. Важно выстроить строгую и согласованную систему понятий, касающихся миграционных отношений. Следует определиться с содержанием и соотношением между собой таких понятий, как миграция, иммиграция, внешняя миграция, трудовая миграция. Кроме того, они требуют согласования с терминологией законодательства о гражданстве, правовом положении иностранных граждан, предоставлении статусов беженцев, политических беженцев и т. п.⁸

Правовую основу государственной миграционной политики составят общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральный закон «О государственной миграционной политике в Российской Федерации», другие федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты РФ, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов федерации.

К субъектам осуществления государственной миграционной политики предлагается отнести: федеральные органы государственной власти; органы государственной власти субъектов РФ; органы местного самоуправления; юридических лиц (частных предпринимателей); некоммерческие организации; граждан Российской Федерации; соотечественников за рубежом, иностранных граждан и лиц без гражданства.

По нашему мнению, федеративное устройство России предопределило необходимость участия субъектов РФ в регулировании миграционных отношений. Однако предусмотренная российским законодательством роль субъектов РФ в этих процессах, как представляется, не позволяет в полной мере учесть специфику экономического развития каждого из субъектов федерации для наиболее эффективного привлечения и использования на их территории внешних иммиграционных ресурсов.

Нужно разграничить полномочия РФ и ее субъектов в сфере миграции, в частности по правовому регулированию статуса приграничной зоны и пределов ограничения прав в этих границах как граждан Российской Федерации, так и иностранных граждан и лиц без гражданства, что позволит субъектам РФ законодательно регулировать деятельность иностранных граждан на приграничных территориях в таких сферах, как торговля, туризм, образование, аренда жилых и нежилых помещений, использование автомобильного транспорта. Одним из перспективных направлений в связи с этим представляется правовое регулирование социальной поддержки отдельных категорий мигрантов (например, соотечественников, переселяющихся из-за рубежа).

Предлагаем на федеральном уровне закрепить участие органов местного самоуправления в реализации государственной миграционной политики, в том числе предусмотреть возможность наделения органов местного самоуправления в соответствии с федеральным законодательством государственными полномочиями в сфере государственной миграционной политики с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

В федеральном законе следует установить механизм реализации государственной миграционной политики в Российской Федерации, включающий: разработку и реализацию федеральных, региональных и муниципальных программ в сфере миграции; обязанность федерального органа исполнительной власти в сфере миграции ежегодно готовить доклад о состоянии миграции в Российской Федерации, который предлагается обсуждать на заседании Правительства РФ; обязанность Правительства РФ не реже одного раза в пять лет принимать или корректировать Стратегию (концепцию) государственной миграционной политики в России и федеральные целевые программы в области государственной миграционной политики.

Финансирование государственной миграционной политики должно осуществляться за счет средств федерального, региональных и местных бюджетов; добровольных имущественных взносов физических и юридических лиц; иных источников, не запрещенных законодательством государства.

Принятие названного федерального закона, по нашему мнению, позволит объединить разрозненные в настоящее время правовые нормы в сфере миграции, содержащиеся в разных федеральных законах, устранить существующие пробелы миграционного законодательства и установить более тесную связь между основными формами государственного регулирования миграционных процессов (законодательной, организационной) и миграционным режимом пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.

Федеральный закон «О государственной миграционной политике в Российской Федерации» мог бы стать основой для проведения единой государственной миграционной политики. Он должен учитывать принципы и нормы международного права, мнение субъектов РФ, интересы муниципальных образований. Именно такой комплексный подход будет способствовать совершенствованию миграционного законодательства России.

¹ В России 13,3 млн мигрантов, в США – 35 млн (Доклад Глобальной комиссии по международной миграции «Миграция во взаимосвязанном мире: новые направления деятельности». М., 2006).

² Симанович Л. Н. Актуальные проблемы иммиграции в Российской Федерации. Миграционная картина современной России // Миграционное право. 2008. № 4.

³ См.: интервью директора ФМС России К. О. Ромодановского // Профиль. 2008. № 4.

⁴ О зарубежном опыте регулирования миграционных отношений в части отношений гражданства см., например: Васильева Т. А. Миграционные процессы как фактор развития законодательства о гражданстве в странах западной демократии // Рос. юрид. журн. 2008. № 2. С. 82–93.

⁵ О проблемах законодательного регулирования миграционных отношений см., например: Школяренко Е. А. Внешняя миграция в Российскую Федерацию // Рос. юрид. журн. 2008. № 5; Чесноков А. С. Влияние иммиграции на криминогенную обстановку (на примере Свердловской области) // Там же; Шестерякова И. В. Международно-правовое регулирование труда работников-мигрантов // Там же; Жильцова Ю. В. Международно-правовой статус трудящихся-мигрантов // Там же.

⁶ Миграционное законодательство Российской Федерации и проблемы прав человека: круглый стол: проблемы, дискуссии, предложения. М., 2002. С. 46–70.

⁷ См., например: Костюков А. Н. Муниципальное право как отрасль российского права (предмет, принципы, режимы, конструкции, система): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2003.

⁸ Об отдельных аспектах этой проблемы см., например: Давлетгильдеев Р. Ш. К вопросу об определении понятия «внешняя трудовая миграция» в российском праве // Рос. юрид. журн. 1997. № 4; Шерстобоев О. Н. Законодательство о правовом положении иностранных граждан // Там же. 2008. № 5.