

Алёна МИШУНИНА

МИГРАЦИОННЫЙ РЕЖИМ ПРЕБЫВАНИЯ (ПРОЖИВАНИЯ) ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (состояние и перспективы)

В статье на основе анализа понятия, сущности и содержания миграционного режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и его основных элементов делается вывод о необходимости разработки и принятия федерального закона «О миграционной политике Российской Федерации». The article draws a conclusion on the necessity of the development and enactment of federal law «On Russian Federation Migration Policy» based on analysis of content and essence of migration regulation for foreign citizens and stateless persons in the Russian Federation.

Ключевые слова:

миграционное право, миграционный режим, иностранный гражданин, миграционный процесс, государственное регулирование, миграционная политика; migration law, migration regulation, foreign citizen, migration process, state regulation, migration policy.

Поставленная президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым в ежегодном послании Федеральному Собранию РФ задача совершенствования механизма регулирования внешней миграции, отвечающего потребностям нашей страны, масштабам самой миграции, сохранению баланса на рынке труда и обеспечению интересов российских граждан¹, побуждает к необходимости исследования такой важной формы государственного регулирования миграционных отношений, как миграционный режим пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации. Его изучение проводилось и проводится традиционно в рамках административного права.

Сущность миграционного режима пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации заключается в государственном регулировании миграционных процессов в Российской Федерации совокупностью правовых средств, используемых для закрепления социально-правового состояния объектов воздействия и направленных на обеспечение их устойчивого функционирования.

В числе перспективных составляющих миграционного режима пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации предлагаем рассматривать следующие:

- правовой режим «транснациональных коридоров» и транзитного проезда иностранных граждан через территорию РФ;
- правовой режим соотечественников, добровольно переселяющихся из-за рубежа, и других временно проживающих в РФ иностранных граждан;
- правовой режим приграничных территорий (пограничных зон).

Рассматривая правовой режим «транснациональных коридоров» и транзитного проезда иностранных граждан через территорию РФ, можно отметить, что в настоящее время в России акцент сделан на

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 05.11.2008 г. // Российская газета, 2008, 06 ноября, № 2.

МИШУНИНА

Алёна

Александровна –
к.ю.н., консультант
правового управления
Тюменской областной
думы
suncovap@duma72.ru

систему ограничений и ответственности за несоблюдение транзитного проезда. Вместе с тем режим — это и обеспечение со стороны государства прав и свобод иностранных граждан, которые они имеют в соответствии с международными стандартами и Конституцией РФ, законно находясь (при транзитном проезде) на её территории.

К числу таких прав можно отнести, прежде всего, право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, право иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами, право на охрану здоровья и медицинскую помощь и ряд других личных и социально-экономических прав и свобод человека.

Правовое регулирование так называемых «транснациональных коридоров» должно осуществляться на многосторонней основе в рамках межгосударственных договоров и соглашений, а также путём дальнейшего законодательного установления правового режима транзитного проезда иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Российской Федерации.

Ещё одним перспективным направлением миграционного режима является правовой режим соотечественников, добровольно переселяющихся из-за рубежа, и других временно проживающих в Российской Федерации иностранных граждан.

В настоящее время принципы и цели государственной политики РФ в отношении соотечественников за рубежом, основы деятельности органов государственной власти по реализации указанной политики установлены Федеральным законом «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом». 22 июня 2006 г. принята программа «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом», утверждённая Президентом РФ. Данный документ начал действовать с 1 января 2007 г. Программа рассчитана на период 2006—2010 гг.

Государственная программа призвана способствовать социально-экономическому развитию России, что невозможно без кардинального изменения демографической ситуации, характеризующейся в настоящее время оттоком населения со

стратегически важных для России территорий, сокращением общей численности населения, в том числе трудоспособного возраста.

Содействие добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, является одним из направлений решения демографической проблемы.

Особого рассмотрения заслуживает и правовой режим пограничных зон, который согласно п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции отнесён к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В настоящее время Россия имеет сухопутные границы с 14 странами мира, являясь единственной страной с таким количеством соседей на своих границах. Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О государственной границе Российской Федерации»¹ вводит два принципиально важных понятия: приграничная территория и пограничная зона. Вместе с тем самого понятия «пограничная зона» федеральный закон чётко не устанавливает, ограничиваясь описанием пограничного режима в пограничной зоне. Пограничная зона устанавливается в пределах территории поселений и межселенных территорий, прилегающих к государственной границе. Вместе с тем федеральный закон не устанавливает определённый круг полномочий органов государственной власти субъектов РФ в пограничной зоне, как это должно проистекать из конституционной нормы ст. 72 Конституции РФ о совместном ведении РФ и её субъектов в части режима пограничной зоны.

В этой связи органы государственной власти субъектов РФ, зачастую используя конституционное основание своих полномочий по правовому регулированию режима пограничной зоны, принимали нормативные правовые акты, которые не всегда соответствовали пределам их компетенции в этом вопросе. Как правило, это меры ограничительного и ужесточающего характера — сокращение количества мигрантов на своих территориях, повышение ответственности за нарушение правил регистрационного режима, ущемление прав, в том числе имущественных, и др. Указанные меры нередко вступают в противоречие с Конституцией Российской Федерации, выходя за установленные феде-

¹ Российская газета, 1993, 4 мая.

рательным законодательством пределы ведения субъектов федерации.

В этой связи особую актуальность приобретает законодательное установление чёткого перечня полномочий органов государственной власти субъектов РФ по правовому регулированию режима пограничной зоны и ограничения прав на этой территории как иностранных, так и российских граждан.

Правовое регулирование миграции населения в приграничных территориях Российской Федерации в настоящее время приобретает особенно важное и актуальное значение. Оно в полной мере обусловлено угрозами национальной безопасности России, которые несёт в себе перемещение населения из зарубежных стран, в том числе нелегальное, на территорию России.

Анализируя названный правовой режим, необходимо отметить, что регулирование миграции нередко выходит за пределы отдельных стран, приобретает международное значение, требуя формирования регулирующих механизмов не только на национальном, но и на международном уровне. Включаясь в подобный механизм, государства должны решать такие основные задачи, как предотвращение возможных конфликтов, зарождающихся на основе усиления миграционных процессов; защита национальных интересов с помощью ограничительных мер, не противоречащих нормам демократических государств; создание механизмов интеграции и адаптации мигрантов в принимающую социальную среду.

В сегодняшней ситуации нам представляется весьма полезным использовать практику законодательного регулирования адаптационных процессов между иностранными мигрантами и принимающей стороной. В частности, практический интерес представляет, на наш взгляд, такой фактор, как массовое обучение имми-

грантов русскому языку, что сегодня могло бы способствовать снятию межнационального напряжения на приграничных территориях, а также интеграции иностранных мигрантов в российское общество.

Проведённое исследование показывает возрастание в настоящее время правовой составляющей миграционного режима. Объединяющим фактором миграционного режима пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации является его конституционно-правовая составляющая. В этой связи необходимы разработка и принятие федерального закона «О государственной миграционной политике в Российской Федерации». Такой федеральный закон должен определять основные понятия в сфере миграции, цели, принципы, основные направления и круг субъектов государственной миграционной политики, механизм её разработки и реализации в целях создания правовых, социально-экономических и организационных условий.

Среди основных причин необходимости принятия федерального закона «О государственной миграционной политике в Российской Федерации» можно отметить следующие: депопуляция в России; необходимость обеспечения государственной безопасности и общественного порядка, защиты национальных интересов Российской Федерации.

В этой ситуации необходимо установить разграничение полномочий Российской Федерации и субъектов РФ в сфере миграции. В частности, перспективным направлением в этой связи является правовое регулирование статуса пограничной зоны и пределов ограничения прав в этих границах как граждан Российской Федерации, так и иностранных граждан и лиц без гражданства.