

УДК 342

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В РФ.
СООТНОШЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО
И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
МИГРАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ В РФ**

Сенченко Виктория Вадимовна

преподаватель

Соболь Оксана Михайловна

преподаватель

Краснодарский университет МВД России, Краснодар

author@apriori-journal.ru

Аннотация. В статье представлены: понятие миграционных отношений, характеристика миграционных правоотношений, формы административно-правового регулирования.

Ключевые слова: миграционно-правовые отношения; административно-правовое регулирование; миграционно-правовой статус; миграционно-правовой режим.

**THE ADMINISTRANT-LEGAL REGULATION OF MIGRATIONAL
PROCESSES IN RUSSIAN FEDERATION.
CORRELATION OF INTERNATIONAL-LEGAL
AND ADMINISTRANT-LEGAL REGULATION OF MIGRATIONAL
RELATIONS IN RUSSIAN FEDERATION**

Senchenko Viktoria Vadimovna

lecturer

Sobol Oxana Mikhailovna

lecturer

Krasnodar University of the Russian Interior Ministry, Krasnodar

Abstract. In article are presented: the notion of migrational relations, characteristic migrational правоотношений, the forms of administrant-legal regulation.

Key words: migrational-legal relations; administrant-legal regulation; migrational-legal status; migrational-legal regime.

Миграция населения – естественное состояние общества, вытекающее из неотчуждаемого права человека на свободу передвижения [1].

Актуальность проблем миграции населения для правовой науки характеризуется потребностями правового регулирования и охраны общественных отношений, которые возникают в сфере территориального перемещения населения. Современная юридическая наука относит административно-правовое регулирование миграционных отношений, определение направлений совершенствования государственного управления миграционными процессами к основным аспектам формирования пра-

вовых основ государственно-властного воздействия на миграцию населения. Понятие миграционных отношений необходимо рассматривать, как теоретический анализ понятия миграционного правоотношения. Так, в процессе территориального перемещения населения люди вступают в обширный круг общественных отношений, центральное место среди которых занимают правовые отношения. Отношения эти носят комплексный характер и регулируются нормами практически всех отраслей права.

Сущность миграционного правоотношения заключается в том, что лицо в процессе территориального перемещения, а также перед его началом или по его окончании, приобретает, реализует, изменяет или прекращает административно-правовой статус мигранта. Материальные, духовные блага, а также сами действия (поведение) его субъектов, которые достигаются или совершаются в процессе возникновения потребности в территориальном перемещении являются объектом миграционного отношения.

В миграционном правоотношении может участвовать большое видовое многообразие субъектов:

- 1) миграционный орган (иной государственной орган, наделенный компетенцией в сфере миграции);
- 2) мигрант.

Особенности миграционного правоотношения состоят в том, что они могут возникать по инициативе любой из сторон, но согласие мигранта не является обязательным условием их возникновения. Это объясняется тем, что миграционный орган наделен необходимыми полномочиями государственно-властного характера, посредством которых решает задачи и реализует функции государственного управления в сфере миграции населения.

Правовое регулирование и административно-правовое регулирование соотносятся как род и вид. Содержанием правового регулирования являются правовые нормы (созданы путем правотворческой деятельно-

сти органов государства и иных уполномоченных субъектов) и правоотношения (в которых осуществляется субъективное право и юридическая обязанность субъектов этих правоотношений на основе и в соответствии с правовой нормой).

В структуре системы правового регулирования общественных отношений уместно выделить следующие стадии: правотворчество, воздействие правовых предписаний насубъекта отношений, реализация норм права и государственное принуждение.

На стадии правотворчества административно-правовое регулирование характеризуется международно-правовым, законодательным, подзаконным и локальным регулированием миграционно-правовых отношений.

На стадии информационного и ценностного воздействия правовых предписаний насубъектов отношения должны быть сформированы и доведены цели, задачи, принципы и приоритеты такого воздействия.

На стадии реализации норм права осуществляется использование, исполнение, соблюдение и применение права, в результате которого происходит приобретение, изменение, осуществление и прекращение административно-правового статуса мигранта, что представляет собой действие норм права в сфере миграционных отношений.

Стадия государственного принуждения имеет предназначение предотвратить нарушение миграционного правоотношения и покарать виновного за совершение административно-правового проступка, посягающего на миграционно-правовое отношение.

Формы административно-правового регулирования в сфере миграции населения должны формироваться адекватно системе стадий процесса административно-правового регулирования. Форма должна отражать содержание соответствующей стадии.

Для стадии правотворчества характерны формы международного правотворчества, законотворчества, подзаконного и локального правотворчества. Стадия воздействия правовых предписаний на субъекты

административно-правовых отношений представляет собой доведение до органа государственного управления, его структурного подразделения, должностного лица и управляемого субъекта (мигранта) информации о целях, задачах, приоритетах и принципах правового регулирования управленческих отношений в сфере миграции населения. Стадия реализации норм права осуществляется в четырех основных формах: соблюдение, исполнение, использование и применение нормативно-правовых предписаний.

Формы государственного (административно-правового) принуждения имеют два уровня. Первый уровень – это нормативные и организационные формы административно-правового принуждения. В свою очередь нормативная форма административно-правового принуждения может иметь материальную и процессуальную формы. Второй уровень форм включает в себя административно-предупредительную, административно-пресекательную, административно-восстановительную и административную ответственность.

Взаимосвязь международно-правового и административно-правового регулирования миграционных правоотношений – наличие сходства, различия, взаимодействия и противоречий между международно-правовым и административно-правовым регулированием миграционно-правовых отношений позволяет отметить, что данные виды правового регулирования общественных отношений имеют единые элементы содержания, стадии осуществления и формы, обладающие рядом особенностей своего выражения в процессе правового воздействия.

Стадия информационного воздействия позволяет государству сформировать систему принципов, способов и правовых средств, необходимых для осуществления субъектами международного права своих субъективных прав и исполнения юридической обязанности.

Именно на данной стадии происходит связь международно-правового регулирования отношений в области миграции населения и

национального административно-правового регулирования миграционных правоотношений. Эта связь выражается в формировании:

- а) задач, которые решает данная стадия правового регулирования;
- б) международных стандартов, принципов, концепций, с помощью которых создается административно-правовой механизм реализации международных обязательств государства в области миграции населения;
- в) модельных международно-правовых актов в сфере миграции населения;
- г) миграционно-правовых режимов государственного управления миграционными процессами.

Прямое применение норм о миграции населения возможно при наличии следующих условий:

- а) в законодательстве государства должна быть определена воля государства на прямое применение в его национальном правовом порядке норм международного права, что предусмотрено в норме ч. 4 ст. 15 Конституции РФ;
- б) в международно-правовом акте не должно присутствовать указание на приведение национального законодательства в соответствии с требованиями международного акта;
- в) международные договоры в сфере миграции должны вступить в силу;
- г) государству следует выразить обязательность в отношении международного договора;
- д) в отношении применяемых норм международного договора государство не должно высказывать оговорки о неприменимости этих норм в отношении государства (субъектов их правовой системы).

В основе нормативного административно-правового регулирования миграционных правоотношений лежит потребность в нормативном формировании целей, задач, принципов и приоритетов административно-правового регулирования миграционных правоотношений. Это может

быть осуществлено путем принятия единого кодифицированного законодательного нормативно-правового акта. Кроме того, нормативное административно-правовое регулирование миграционных правоотношений нуждается в формировании системы миграционно-правовых средств, миграционно-правовых режимов и миграционно-правовых процедур управления миграционными процессами.

Под правовым средством следует понимать единичные или комплексные инструменты, с помощью которых позитивное право воздействует на общественные отношения.

Миграционно-правовые режимы лежат в основе государственного управления миграцией населения. Виды миграционно-правовых режимов могут быть классифицированы в зависимости от их функционального назначения. К таковым следует отнести:

1. общие миграционно-правовые режимы – режим максимального миграционного благоприятствования; режим миграционного благоприятствования; режим наименьшего миграционного благоприятствования; режим миграционного моратория;
2. регистрационные (уведомительные) миграционно-правовые режимы – режим пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства; режим регистрации иностранных граждан (лиц без гражданства) на территории Российской Федерации; режим регистрации по месту пребывания граждан Российской Федерации; режим регистрации по месту жительства граждан Российской Федерации;
3. разрешительный режим – режим пересечения Государственной границы Российской Федерации; режим транзита иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Российской Федерации; режим приобретения правового статуса беженца; режим приобретения правового статуса вынужденного переселенца; режим квотирования расселения вынужденных мигрантов на территории субъекта

Российской Федерации; режим получения территориального (политического) убежища;

4. **правопредоставительные режимы** – режим предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства права на временное пребывание; режим предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства права на временное проживание; режим предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства права на постоянное проживание; режим предоставления права на привлечение и использование иностранной рабочей силы; режим предоставления иностранным гражданам (лицам без гражданства) права на занятие трудовой деятельностью; режим лицензирования деятельности по трудоустройству российских граждан за границей; режим привлечения и использования отдельных категорий иностранных работников (трудящихся-мигрантов);
5. **легализующие режимы** – паспортный режим; режим миграционной амнистии, режим временного (гуманитарного) убежища;
6. **ограничительные режимы** – режим пограничной полосы (зоны); режим военного городка; режим закрытого административно-территориального образования; режим зоны экологического бедствия;
7. **запретительные режимы** – режим территории, предназначенной для функционирования органов государственной и муниципальной власти и населения; режим территории, предназначенной для обеспечения государственной и общественной безопасности;
8. **смешанные (ограничительно-запретительные) миграционно-правовые режимы** – режим территории, где введено военное положение; режим территории, введено чрезвычайное положение; режим зоны, где существует опасность распространения инфекционных заболеваний; режим территории, признанной особо охраняемым природным объектом.

Анализируя теоретические концепции нормативно-административно-правового регулирования миграционных правоотношений и практики их осуществления в Российской Федерации, можно выделить следующие направления совершенствования законодательного и подзаконного нормативно-правового регулирования миграционно-правовых отношений.

К отношениям, подлежащим регулированию законом, следует отнести:

- 1) выдачу документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации (общегражданского паспорта, заграничного паспорта, дипломатического паспорта, служебного паспорта, паспорта моряка);
- 2) осуществление регистрации по месту пребывания граждан Российской Федерации;
- 3) осуществление регистрации по месту жительства граждан Российской Федерации;
- 4) выдачу вида на жительство или права на временное проживание и временное пребывание иностранных граждан и лиц без гражданства;
- 5) получение разрешения для осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации;
- 6) получение лицензии для осуществления деятельности по трудоустройству российских граждан за рубежом;
- 7) производство по признанию лица вынужденным переселенцем;
- 8) производство по признанию лица беженцем;
- 9) предоставление лицу временного (гуманитарного) убежища;
- 10) осуществление иммиграционного контроля в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства;
- 11) осуществление депортации иностранных граждан и лиц без гражданства.

К отношениям, подлежащим подзаконному административно-правовому регулированию, следует отнести подзаконные нормативно-правовые акты, регулирующие:

- 1) миграционные отношения в соответствии с федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации;
- 2) вспомогательные (сопутствующие) миграционные отношения;
- 3) механизм реализации норм федерального закона или закона субъекта Российской Федерации;
- 4) миграционные отношения в случаях, предусмотренных федеральным законом;
- 5) миграционные отношения в пределах полномочий Президента РФ для регламентации вспомогательных (сопутствующих) миграционных отношений.

Развитие нормативно-правового регулирования миграционно-правовых отношений обуславливает необходимость кодификации миграционного законодательства, что позволит объединить в единый нормативно-правовой документ большой массив миграционно-правовых актов и упростит правореализационную практику, повысив ее эффективность. Анализ существующих нормативно-правовых актов в рассматриваемой сфере свидетельствует об их многоплановости, достаточной разрозненности, а порой и противоречивости. На базе имеющегося нормативно-правового материала можно создать единый правовой акт, учитывающий все особенности различных миграционных потоков, целостно упорядочить миграционные процессы как в рамках миграционного потока, так и в целом в стране. Таким актом мог бы стать и Миграционный кодекс Российской Федерации.

Условия, от которых зависит процесс кодификации миграционного законодательства, можно разделить на нормотворческие и правоприменительные. К числу нормотворческих можно отнести:

- 1) объективную потребность правового регулирования миграционно-правовых отношений;
- 2) активное развитие законодательства Российской Федерации в рамках проводимой правовой реформы и, в частности, миграционного законодательства, как необходимого условия отражения развивающихся миграционных отношений в стране;
- 3) реальное развитие миграционно-правовых отношений, влекущее формирование комплексной подотрасли административного права;
- 4) большой объем миграционных законов и, в особенности, подзаконных нормативно-правовых актов, принятых в Российской Федерации;
- 5) не до конца сформированную систему юридических гарантий правового статуса субъектов миграционно-правовых отношений, нуждающихся в совершенствовании и правовом закреплении;
- 6) необходимость устранения пробелов и противоречий (коллизий) правового регулирования миграционно-правовых отношений.

К числу правоприменительных условий кодификации следует отнести:

- 1) реальную потребность четкого и ясного процесса реализации норм миграционного законодательства Российской Федерации;
- 2) преодоление существующих проблем правореализационной практики при осуществлении субъективных прав, свобод и обязанностей мигрантов;
- 3) отсутствие сложившейся правоприменительной практики реализации миграционно-правовых отношений в Российской Федерации;
- 4) формирование системы миграционно-правовых средств, миграционно-правовых режимов и миграционно-правовых процедур управления миграционными процессами;
- 5) активное развитие и изменение существующих и появление новых миграционно-правовых отношений на территории Российской Федерации.

Данное регулирование осуществляется в рамках компетенции миграционных органов или государственных миграционных учреждений, являющихся участниками миграционно-правовых отношений. Сфера действия данных актов весьма ограничена и регламентирует отношения процессуального характера, возникающие внутри государственного органа или государственного учреждения. Локальные административно-правовые акты, регулирующие миграционные правоотношения, делятся на две группы. Первая группа объединяет акты, определяющие режим нахождения беженцев и вынужденных переселенцев государственных миграционных учреждениях (Центрах временного размещения, в местах содержания лиц, подлежащих депортации или административному выдворению и т.п.). Вторая содержит административные регламенты, определяющие порядок: 1) осуществления государственных функций; 2) оказания государственных услуг.

К особенностям локального нормативно-правового акта следует отнести:

- а) властный исполнительно-распорядительный характер;
- б) наличие обязательного субъекта, участвующего в данных правоотношениях, – должностного лица миграционного органа или служащего государственного миграционного учреждения;
- в) видовое многообразие рассматриваемых актов, которые делятся на локальные акты, принятые государственным органом или изданные государственным учреждением.

Решение проблемы систематизации локальных нормативных административно-правовых актов позволит сформировать эффективный механизм деятельности миграционного органа и государственного миграционного учреждения. Представляется уместным на законодательном уровне (в кодифицированном миграционном акте) определить правовые основы локального административно-правового регулирования, предусмотрев следующие положения:

а) установить круг субъектов, полномочных осуществлять локальное административно-правовое регулирование миграционных процессов, к числу которых необходимо отнести миграционный орган и государственные миграционные учреждения, находящиеся в ведении федеральных или территориальных миграционных органов.

б) определить сферу локального нормативного административно-правового регулирования миграционных процессов и миграционно-правовых отношений.

в) дифференцировать локальные нормативные правовые акты в сфере миграции на локальные нормативно-правовые акты, регулирующие миграционно-правовые отношения, и организационно-правовые отношения по упорядочению деятельности миграционного органа и государственного миграционного учреждения.

Список использованных источников

1. Конституция Российской Федерации, принята референдумом 12 декабря 1993 г. (с изм. и доп.).
2. Блинова М.С. Глобальные миграционные процессы в современных теориях миграции // Материалы XV Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов». М., 2008.
3. Востриков В.В. Административно-правовое регулирование миграции населения в РФ: дис. ...канд. юр. наук. Ростов-н/Д., 2004.
4. Гулиев Н.Х. Конституционно-правовые аспекты формирования и осуществления миграционной политики РФ: дис. ...канд. юр. наук. М., 2005.
5. Илезов М.Б. Административно-правовое регулирование миграционных отношений: автореф. дис. ...канд. юр. наук. Ростов-н/Д., 2009.
6. Сосновская Ю.Н. Административно-правовые средства обеспечения паспортно-регистрационной системы в РФ: дис. ...канд. юр. наук. М., 2003.
7. Сощенко Н.Н. Административно-правовой механизм управления иммиграционными процессами в РФ: дис. ...канд. юр. наук. Хабаровск, 2004.
8. Торехов А.Н. Конституционно-правовое регулирование миграционных процессов в РФ: дис. ...канд. юр. наук. М., 2004.