

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного
самоуправления

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

Тема: «Административно-правовой механизм реализации
миграционного законодательства в Российской Федерации»

Студент

И.О. Куценко

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный

д.ю.н., профессор Н.А. Боброва

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

руководитель



Тольятти 2020



Росдистант

ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. Понятие и перспективы развития действующего миграционного законодательства Российской Федерации	13
1.1. Понятие и система действующего миграционного законодательства Российской Федерации	13
1.2. Современные перспективы развития миграционного законодательства в Российской Федерации	26
ГЛАВА 2. Административно-правовой механизм реализации миграционного законодательства Российской Федерации.....	36
2.1. Понятие и система административно-правового механизма реализации миграционного законодательства Российской Федерации	36
2.2. Основные формы реализации административно-миграционного законодательства Российской Федерации	44
ГЛАВА 3. Обеспечение законности реализации административно-миграционного законодательства Российской Федерации.....	59
3.1. Проблемы и перспективы обеспечения законности реализации административно-миграционного законодательства РФ	59
3.2. Административно-правовые средства реализации миграционного законодательства.....	73
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	91
СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	98

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. В современном российском государстве проблемы миграции имеют ярко выраженный характер и стоят весьма остро, что непосредственно связано с неэффективностью реализации миграционного законодательства Российской Федерации¹, отсутствия его должной систематизации и кодификации. Миграционная сфера урегулирована в большей степени подзаконными нормативно-правовыми актами, которые зачастую противоречат Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, и в ряде случаев не имеют практической согласованности. Помимо того, что на сегодняшний день массив МЗ РФ составляет более восьмисот нормативных актов, это количество продолжает расти, причем в значительной мере хаотично, тем самым «засоряя» действующее законодательство и усложняя задачу правоприменителя, что зачастую приводит к нарушениям прав мигрантов и граждан РФ, а также противоречию интересам государства в целом.

Данная ситуация негативно влияет не только на состояние системы законодательства в России, но и на состояние законности, поскольку если правоприменителю порой сложно разобраться в такой изобилии нормативно-правовых актов, то иностранным гражданам, прибывшим в нашу страну, данная задача представляется непосильной. Поэтому неэффективная система реализации МЗ РФ и отсутствие должного информирования как иностранных граждан, прибывших на территорию России, о законодательных предписаниях, обязательных к выполнению, так и граждан РФ о миграционной обстановке в стране, по нашему мнению, являются важными причинами ежегодного роста правонарушений в миграционной сфере и увеличению социальной напряженности в стране.

Существующая в настоящее время система реализации МЗ РФ, обеспечения законности, контроля и надзора, правового мониторинга в этой

¹ Далее – МЗ РФ

сфере не получили должного научного изучения и, как следствие, не имеют концептуальной основы дальнейшего совершенствования. Применительно к данной проблематике, в правовой науке справедливо обозначено, что право не эффективно, если его положения не находят должной реализации в деятельности людей и их организаций, в общественных отношениях. Потому тема данного исследования представляется весьма актуальной, поскольку проблема реализации, систематизации и кодификации МЗ РФ не просто требует «теоретического» изучения, но и скорейшего «практического» усовершенствования действующего законодательства.

Степень разработанности темы исследования. Вопросы миграции являются одним из актуальных и активно исследуемых объектов научно-правового поля, причем как на монографическом уровне (например, в монографиях Д.К. Бекашева и Д.В. Иванова «Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции» (М., 2013); А.Н. Овчинниковой и Г.Ю. Малумова «Новое в миграционном законодательстве: от регистрации до получения российского гражданства» (М., 2009); Т.Я. Хабриевой «Миграционное право России: теория и практика» (М., 2008, и др.), так и в периодической печати и средствах массовой информации.

В сферу исследовательского интереса попадает весьма широкий спектр сегментов миграционной плоскости, включающий:

- и общие проблемы миграции (например, миграционной политики (Е.П. Сигарева, Т.А.Фадеева), применения норм международного права по обеспечению прав мигрантов (А.И. Федосеев), истории становления и практики правового регулирования миграционных процессов в России (Прудникова Т.А.), управления миграционными процессами (С.А. Трыканова, П.Б. Музыченко), интеграции мигрантов (Т.С. Просяникова, В.В. Бессонова, М.С. Кошелев), правового положения мигрантов (И.Ю. Лупенко), и др.);

- и более частные вопросы, например, противодействия незаконной миграции (А.Н. Сухаренко, С.В. Айрапетян), правонарушений МЗ РФ (А.В.

Литвиненко), прокурорского надзора за исполнением МЗ РФ (А.С. Трухин, Д.Г. Ковыльченко, В.Г. Бессарабов, А.В. Паламарчук), трудовой миграции (А.Г. Гришанова, Е.С. Красинец, М.Ф. Ткаченко, А.А. Тер-Акопов, А.Н. Рыжкова), возвращения незаконно полученных пособий (Н.А. Боброва, В.Н. Сидоров), отмены решения о предоставлении гражданства бывшим мигрантам, совершившим после предоставления гражданства РФ преступления террористического характера и т.п.

Однако специального комплексного исследования, посвященного изучению проблем реализации МЗ РФ посредством административно-правовых средств и способов (механизма), нами выявлено не было, что свидетельствует о необходимости проведения исследования такого рода.

Целью исследования, исходя из теоретической и практической значимости изучаемой темы и степени ее разработанности, является комплексное исследование теоретических и практических проблем реализации МЗ РФ, разработка предложений по его совершенствованию, а также рассмотрение эффективности функционирования соответствующих органов исполнительной власти РФ в миграционной сфере.

Для достижения указанных целей поставлены следующие **задачи**:

- исследовать понятие и систему действующего миграционного законодательства в РФ;
- охарактеризовать современные перспективы развития миграционного законодательства в РФ;
- проанализировать понятие и систему административно-правового механизма реализации миграционного законодательства РФ
- рассмотреть формы реализации административно-миграционного законодательства РФ;
- исследовать проблемы и перспективы обеспечения законности реализации административно- миграционного законодательства РФ;
- охарактеризовать административно-правовые средства реализации миграционного законодательства РФ;

- внести предложения по совершенствованию действующего законодательства в области правового мониторинга административно-миграционного законодательства РФ².

Объектом исследования являются практические и теоретические проблемы реализации МЗ РФ, а также миграционные правоотношения, складывающиеся в сфере реализации органами исполнительной власти РФ МЗ РФ.

Предметом исследования являются нормы действующего законодательства, регламентирующие вопросы административного урегулирования миграционных правоотношений, а также соответствующие нормативно-правовые акты, в том числе и организационно-правовая деятельность органов исполнительной власти по реализации МЗ РФ.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные методы (формальная и диалектическая логика, системный анализ, исторический, сравнительный методы, и др.), а также специальные методы исследования (конкретно-социологический, сравнительного правоведения, моделирования и др.). Использование данных методов в общей их совокупности позволило провести комплексный, всесторонний анализ предмета исследования, а также разработать теоретические и практические рекомендации по реализации действующего АМЗ РФ.

Теоретическую основу исследования составили труды таких отечественных специалистов в области изучения рассматриваемой проблематики, как: В.Б. Аверьянов; С.В. Айрапетян; Н.А. Балашова; В.М. Баранов; И.Л. Бачило; В.П. Беляев; Д.К.Бекяшев; В.В. Бессонова; В.Г. Бессарабов; Ф.П. Васильев; В.А. Волох; А.Г. Гришанова; Р.С. Гусейнов; А.В. Демидов; А. В. Дмитриев; Л.М. Дроздова; А.Н. Жеребцов; Н.Н. Зинченко; Д.В. Иванов; В.А. Ионцев; А.Н. Конев; М.С. Кошелев; О.Е. Кутафин; Е.С. Красинец; Д.Г. Ковыльченко; А.В. Литвиненко; И.Ю. Лупенко; Г.Ю. Малумов; Т.В. Милушева; А.В. Морин; В.И. Мукомель; П.Б. Музыченко;

² Далее – АМЗ РФ

М.В. Немытина; А.Н. Овчинникова; Т.А. Прудникова; А.В. Паламарчук; Т.С. Просяникова; С.В. Рязанцев; Т.М. Регент; Ю.В. Роцин; Л.Л. Рыбаковский; А.Н. Рыжкова; Ю.Н. Стариков; Е.П. Сигарева; А.Н. Сухаренко; А.Н. Спиридонов; И.С. Суровцев; Н.В. Тарасова; М.Ф. Ткаченко; С.А. Трыканова; А.С. Трухин; Н.Н. Тоцкий; М.Л. Тюркин; А.В. Филатова; Т.А. Фадеева; А.И. Федосеев; Т.Я. Хабриева; Т.Н. Юдина, а также других ученых, в том числе их работ на иностранных языках³.

Нормативной основой исследования послужили международно-правовые акты и соглашения, Конституция РФ, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативно-правовые акты органов государственной власти, материалы судебной практики, а также иные документы, относящиеся к теме данного исследования.

На защиту выносятся следующие основные положения, которые обладают элементами научной новизны:

1. Определено, что под системой МЗ РФ следует понимать иерархичную и соподчиненную совокупность нормативно-правовых актов, связанных и взаимодействующих между собой, регулирующих общественные отношения в сфере миграции, где системообразующим фактором является предмет миграционно-правового регулирования. Сделан также вывод о том, что систему миграционного законодательства РФ, можно подразделять на две части: административно-миграционный нормативный массив, состоящий из норм административно-миграционного законодательства, и миграционный законодательный комплекс, состоящий из норм конституционного, международного, уголовного, трудового и

3. Albert R. The Cult of Constitutionalism / R. Albert // Florida State University Law Review. 2012. Vol. 39. Iss. 2. P. 373-417; Carroll R.T. Communal reinforcement / R.T. Carroll // The Skeptic's Dictionary URL: <http://skepdic.com/communalreinforcement.html>; Loughlin M. Constituent Power // Loughlin M. The idea of Public Law. Oxford University Press. Oxford Scholarship Online. 2010. – 530 p.; Olson K. Paradoxes of Constitutional Democracy / K. Olson // American Journal of Political Science. 2007. Vol. 51. Iss. 2. P. 330-345.

некоторых других отраслей российского права. А также сделан вывод, что целесообразно разработать Концепцию развития системы МЗ РФ, определяющую направления развития вышеуказанных его частей.

2. Обосновано, что одной из основных проблем, препятствующих эффективной реализации МЗ РФ, является отсутствие его систематизации и кодификации. Поэтому перспективным направлением преодоления этой проблемы видится принятие Миграционного кодекса Российской Федерации⁴, а также дальнейшая работа по разработке адекватных нормативно-правовых актов, реализующих основные положения различных существующих Концепций в сфере миграции.

Доказано, что реализацией МЗ РФ является практическое воплощение в жизнедеятельность содержащихся в нем установлений в интересах урегулированности миграционных правоотношений, которые зависят в определённой степени от качества правового поля, регламентирующего МЗ РФ соответствующими средствами административно-правового механизма.

Уровень развития МЗ РФ по нашему мнению во многом зависит от того на сколько действующее законодательство адаптировано к современным реалиям и на сколько оно принимается своевременно, а также большое значение имеет уровень научного изучения вопросов МЗ РФ и теоретических разработок, которые в последующем могут войти в основной состав действующего законодательства и устранить многие теоретические пробелы.

3. Сделан вывод о том, что с учетом сложности и многообразия правовых норм миграционного законодательства РФ помимо общепризнанных форм реализации возникают новые, за счет расширения уже укрепившихся классических форм, что в полной мере позволяет говорить о дополнительных формах и подформах его реализации.

4. Приведена классификация форм реализации административно-миграционного законодательства РФ, которая в значительной степени систематизирована в зависимости от стадий правоприменительного процесса

⁴ Далее – МК РФ

и может быть представлена следующим образом: а) на стадии правотворчества - внешняя и внутренняя формы; б) на стадии воздействия правовых предписаний – информационная форма, различающаяся по субъектному составу; в) на стадии непосредственно самой реализации – в формах соблюдения (пассивного воздержания и активного действия), исполнения, использования и правоприменения (фактического правоприменения); г) на стадии международно-правового регулирования - формы осуществления, признания и международного сотрудничества; д) на стадии реализации государственного принуждения - форма государственного (административно-правового) принуждения двух уровней (где первый содержит нормативные и организационные формы реализации общих мер административно-правового принудительного воздействия, выраженные в материальной и процедурной форме; а второй включает комплекс конкретных индивидуализированных (адресных) административно-предупредительных, административно-пресекательных, административно-восстановительных мер и меры административной ответственности); е) по критерию структурно-содержательной характеристики процесса реализации - формы простой и сложной реализации; ж) в связи с отсутствием надлежащей систематизации и кодификации миграционного законодательства РФ в настоящее время можно говорить и о форме реализации в виде его систематизации и кодификации.

5. Определено, что правоприменение как особая форма реализации административно-миграционного законодательства является формой оперативно-исполнительной и правоохранительной государственно-властной управленческой деятельности, реализуемой уполномоченными органами исполнительной власти. Суть этой формы состоит в особом переводе общих нормативно-правовых предписаний и принципов в юридически значимое поведение конкретных субъектов миграционных правоотношений, посредством синхронизации поведения участников правоприменительного миграционного процесса и итоговым принятием соответствующего

индивидуально-властного акта.

б. Установлено, что для осуществления эффективного правоприменения административно-миграционного законодательства РФ необходимо наличие следующих элементов:

а) четкого разграничения полномочий по правоприменению в миграционной сфере в соответствии с компетенцией определенных уполномоченных государственных органов, с равномерным распределением праворименительных функций;

б) расширения полномочий ФМС РФ, что позволит оперативно (в рамках системы одного государственного органа) принимать соответствующие управленческие решения, направленные на усовершенствование МЗ РФ, позволит эффективно преодолеть бюрократические барьеры, мешающие реализации миграционных правовых норм, повлиять на скорость соответствующих принимаемых решений должностными лицами и уровень ответственности за принимаемые решения компетентными органами в сфере осуществления МЗ РФ, а не перекладывать эти полномочия с одного ведомства на другое;

в) рационализации правоприменительного процесса миграционно-правовых норм;

г) использования в правоприменительном процессе современных научно-технических средств и положительного зарубежного опыта (например, достигнутых результатов по кодификации миграционного законодательства Азербайджанской Республики);

д) соответствующей компетенции, квалификации, правовой культуры должностных лиц, осуществляющих правоприменение МЗ РФ;

е) процедурной детализации полномочий органов исполнительной власти, выраженной в соответствующих административных регламентах, с расширением их перечня и увеличения объема административных процедур;

ж) тщательной проверки деятельности правоприменяющих лиц со стороны компетентных органов власти в порядке контроля и надзора, чтобы

исключить некачественное осуществление реализации административно-миграционного законодательства РФ.

7. Обосновано, что для обеспечения законности при реализации норм миграционного законодательства РФ в целом, и административно-миграционного законодательства в частности, необходимо устранить противоречия при толковании базовых категорий, путем их унификации и разработки понятийного аппарата, который в настоящее время является одним из основных несогласованных аспектов в миграционном законодательстве РФ.

8. Сделан вывод, что для эффективного обеспечения законности при реализации административно-миграционного законодательства РФ необходимо:

а) унифицировать, систематизировать и кодифицировать действующее миграционное законодательство РФ, устранить пробелы и коллизии, с установлением четких дефиниций базовых категорий, а также согласовать региональное и федеральное миграционное законодательство РФ;

б) ужесточить контроль за нелегальной миграцией, чтобы преодолеть дисбаланс в политической и социально-экономической обстановке в стране;

в) разработать четкие правила постановки иностранных граждан на миграционный учет и усовершенствовать систему их регистрации;

г) обеспечить равный доступ мигрантов к получению соответствующих социальных услуг в соответствии с их местом нахождения в целях предотвращения социально-экономической напряженности, профилактики деликтности и распространению болезней на территории РФ;

д) повысить уровень информированности мигрантов о возможностях приоритетного трудоустройства при переезде в менее густонаселенную и нуждающуюся в рабочей силе местность;

е) предоставить мигрантам необходимую поддержку, в целях получения ими возможности пройти советующее переобучение согласно тем профессиям, которые наиболее востребованные российскими

работодателями;

ж) создать более доступный комплексный механизм «обратной связи», основанный на международно-правовых нормах, обеспечивающих защиту прав мигрантов.

Теоретическая значимость исследования. Теоретические разработки данного исследования могут быть использованы для более детального научного изучения вопросов усовершенствования модели миграционного законодательства РФ и его реализации, формирования концепции миграционного права РФ, определения направлений дальнейшего совершенствования государственного управления в рассматриваемой сфере.

Практическая значимость исследования выражается в возможности дальнейшего использования полученных результатов и сделанных выводов:

- в целях оптимизации разграничения полномочий органов исполнительной власти РФ в сфере миграции;
- для совершенствования содержания, структуры и системы миграционного законодательства РФ и процесса его реализации;
- при разработке и совершенствовании курсов лекций по учебным курсам «Административное право РФ», «Конституционное право РФ»; «Проблемы конституционного права», «Правовое регулирование миграционных процессов в РФ»; «Государственная безопасность» и др.;
- при подготовке методических материалов для студентов юридических вузов и практических работников;
- при проведении курсов повышения квалификации сотрудников органов исполнительной власти по вопросам эффективности реализации миграционного законодательства РФ.

Структура работы. Работа состоит из введения, трех глав, состоящих из шести параграфов, заключения и списка используемой литературы.

ГЛАВА 1. Понятие и перспективы развития действующего миграционного законодательства Российской Федерации

1.1. Понятие и система действующего миграционного законодательства Российской Федерации

В настоящее время, наблюдается усиление миграционных процессов в РФ, связанное со сложной политической обстановкой на мировой арене, притоком беженцев и мигрантов в нашу страну. Поэтому рассмотрение системы законодательства РФ, регламентирующей миграционную сферу, представляется весьма актуальным, поскольку, МЗ РФ должным образом не урегулировано, что требует соответствующего обновления и принятия адекватных нормативных актов.

Перед рассмотрением, непосредственно, системы МЗ РФ в РФ, в первую очередь обозначим общую систему законодательства РФ, на основе которой она строится.

Систему законодательства РФ в общем смысле можно обозначить, как внешнее выражение системы права, ее образование происходит в результате издания нормативно-правовых актов, а также их систематизации. Система законодательства РФ имеет сложную структуру, содержащую следующие ее виды.

1. Отраслевая система законодательства (или горизонтальная), содержит нормы, регулирующие конкретно определенную разновидность общественных отношений в рамках одной отрасли (например, административное право, уголовное право т.д.).

2. Внутриотраслевая система законодательства, включает в себя подотраслевые правовые нормы, а также институты права, которые регулируют различного рода отраслевые общественные отношения (так например, в составе гражданского законодательства можно выделить авторское законодательство и т.д.) В настоящее время, МЗ РФ можно отнести

к данной системе и считать его комплексным правовым институтом миграционного права⁵.

3. Вертикальная (иерархическая) система законодательства устанавливает, с учетом юридической силы нормативно-правовых актов, определенную их иерархию, построенную на принципе федерализма⁶.

Применительно к МЗ РФ, здесь необходимо также выделить международные нормативно-правовые акты, которые в данной области становятся во главе рассматриваемой системы, а также заключенные международные соглашения и договоры, основанные на общепризнанных принципах и нормах международного и европейского права⁷.

4. Федеративная система законодательства РФ, согласно ст. 65 Конституции РФ и Федеративного договора от 31 марта 1992 г. подразделяет нормативно-правовые акты РФ на три соответствующих уровня:

- а) федеральное законодательство РФ;
- б) законодательство субъектов РФ;
- в) законодательство органов местного самоуправления.

Соответственно, МЗ РФ, также строится на представленной системе.

5. Комплексная система законодательства, определяется тем, что объединяет нормы нескольких правовых отраслей, регулирующих различные виды общественных отношений, которые составляют относительно самостоятельную сферу общественной жизни, так например, транспортное, военное законодательство и т.п., где предметом данной системы является

⁵ По вопросу определения институтов миграционного права в юридической доктрине пока не сделано однозначных выводов. Нам представляется наиболее перспективной концепция Т.Я. Хабриевой, предлагающей выделять институты и субинституты в системе миграционного права (См., подробнее: Хабриева Т.Я. Миграционное право как структурное образование российского права // Журнал российского права. 2007. № 11. С. 3–16; Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. М.: Юрид. фирма «Контракт», 2008. 336 с.).

⁶ Где систему законодательства возглавляет Конституция РФ, федеральные законы, указы Президента, постановления Правительства, нормативные акты субъектов РФ, местных органов власти, а также локальные нормативные акты.

⁷ Loughlin M. Constituent Power // Loughlin M. The idea of Public Law. Oxford University Press. Oxford Scholarship Online. 2010. P. 129-130.

сфера общественных отношений, состоящая из различных их видов. Однако, причислять МЗ РФ к данной системе тоже пока преждевременно, так как в настоящее время, оно не относится даже к отраслевой системе законодательства⁸.

Таким образом, на лицо то, что система МЗ РФ находится на этапе формирования, поскольку остаются не решенными вопросы об уровне обособленности его элементов. Однако вполне очевидно, что система МЗ РФ, представляет собой совокупность международных и национальных правовых актов, регулирующие общественные отношения, возникающие в сфере миграции. Система такого законодательства в значительной степени подчиняется целенаправленному воздействию со стороны правотворческих органов. Она не только создается, но и в своем развитии направляется ими. Во многом ее существование и функционирование оговариваются волей и нормотворческим желанием законодателя.

В настоящее время, можно констатировать, что система МЗ РФ имеет слишком большое количество правовых актов (около 800 источников), не имеющих должного системного оформления. Представим некоторые из них, в системной форме.

1) Во главе системы МЗ РФ стоят международные правовые акты и соглашения⁹.

2) Следующим системным элементом являются нормативно-правовые акты национального законодательства, регулирующих миграционные процессы и миграционную политику:

⁸ См.: Хабриева Т.Я. Миграционное право как структурное образование российского права // Журнал российского права. 2007. № 11. С. 3–16.

⁹ Например, Конвенции ООН – «О правах мигрантов» 2003 г., «О защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей» от 18.12.1990, «Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии» (заключено в г. Сочи 25.05.2006), Декларация о территориальном убежище (принята 14.12.1967 Резолюцией 2312 (XXII) Генеральной Ассамблеей ООН), Протокол, касающийся статуса беженцев (подписан в г. Нью-Йорке 31.01.1967), Конвенции – «О сокращении безгражданства (заключена в г. Нью-Йорке 30.08.1961) и многие другие.

- их возглавляет Конституция РФ¹⁰;
- далее по значимости выступают федеральные законы РФ¹¹;
- затем, постановления Правительства и указы Президента¹².

3) Третьим системным элементом, выступает МЗ РФ, принятое в субъектах Федерации, его можно подразделить на несколько групп:

- регламентирующее комплексные законы, которые регулируют миграционные процессы в определенных территориальных регионах, так в данном случае, примером может служить закон Северной Осетии «О миграции»¹³;

- законы, которые предусматривают определенный порядок регистрации временного пребывания, а также проживания мигрантов на территории субъекта Федерации, примерами здесь будут являться законы

¹⁰ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 21 декабря 1993г. с изм. и доп., внесенными указами Президента Российской Федерации от 9 января 1996г. №20; 10 февраля 1996г. №173; 9 июня 2001г. №679; 25 июля 2003г. №841; федер. конституц. законами от 25 марта 2004г. №1-ФКЗ; 14 окт. 2005г. №6-ФКЗ; 12 июля 2006г. №2-ФКЗ; 30 декабря 2006г. №6-ФКЗ; 21 июля 2007г. №5-ФКЗ; 30 дек. 2008г. №6-ФКЗ, №7-ФКЗ; 5 февраля 2014г. №2-ФКЗ // Российская газета. – 1993. – 25 декабря - №237; Собр. Законодательства Рос. Федерации. – 1996. - №3. – Ст.152, №7 – Ст. 676; 2001. - №24 – Ст. 2421; 2003. - №30. – Ст. 3051; 2004. - №13. – Ст. 1110; 2005. - №42. – Ст. 4212; 2006. - №29. – Ст.3119; 2007. – №1(ч.1) Ст.1, №30. – Ст. 3745; 2009. - №1. – Ст.1,2; 2014. - №6. – Ст.548.

¹¹ Так, например, Федеральный закон от 18.07.2006 N 109-ФЗ "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации", Федеральный закон от 25.07.2002 N 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации", Федеральный закон от 15.08.1996 N 114-ФЗ "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию", Федеральный закон от 24.05.1999 N 99-ФЗ "О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом", Федеральный закон от 19.02.1993 N 4528-1 "О беженцах" и т.д.

¹² Так, например, Постановление Правительства РФ от 15.01.2007 N 9 "О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации", Указ Президента РФ от 22.06.2006 N 637 "О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом", распоряжение Правительства РФ от 1 марта 2003 г. N 256-р, утвердившее Концепцию регулирования миграционных процессов в Российской Федерации и многие другие.

¹³ О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Северная Осетия-Алания "О миграции": Закон Республики Северная Осетия-Алания от 17 апреля 1998 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.garant.ru/31902193/#ixzz3HZk0vdWw>

Бурятии, Еврейской автономной области, Иркутской, Сахалинской областей и многие другие;

- законы, устанавливающие определенную административную ответственность в случае нарушения определенного законом миграционного порядка;

- законы, которые предусматривают порядок привлечения и использования труда иностранных граждан на территории субъекта РФ, такими примерами могут быть законы Краснодарского края, Архангельской, Белгородской областей и т.д.

При этом, необходимо отметить, что большинство нормативно-правовых актов в сфере миграции, представляют собой своеобразный массив подзаконных актов субъектов РФ, которые направлены непосредственно на решение краткосрочных проблем, с учетом понимания данной проблематики лишь местными властями, однако следует отметить, что в своем большинстве данные нормативно-правовые акты имеют ограничительный характер, а иногда содержат нормы противоречащие международным обязательствам РФ, Конституции РФ и другому федеральному законодательству¹⁴.

Необходимо заметить, что количество нормативно-правовых актов в системе МЗ РФ, в связи с отсутствием должной систематизации продолжает расти, причем часть из них имеют различные противоречия, поскольку в миграционном законодательстве РФ не определены многие понятия, которые часто в них используются, так например, понятие «мигранта».

В результате каждый орган государственной власти трактует термины по-своему. Так, законы по-разному говорят и о том, в каком случае может быть аннулировано разрешение на работу, выданное иностранцу, в некоторых актах указано, что основанием для этого является «предоставление ложных документов», а в других — «предоставление

¹⁴ Подробнее, см.: Воронина Н.А. . Миграционное законодательство России: состояние, проблемы, перспективы. М., Издательство "Спутник+", 2010, 221 страница, Стр. 149-150.

недостовверных и искаженных сведений»¹⁵.

Необходимо отметить, что также большую роль в системе МЗ РФ играет судебная практика правоприменения, так как, она позволяет разобраться в несоответствиях, которые содержатся в нормативно правовых актах данной сферы, а также в большом количестве правовых коллизий и пробелов. В данном случае следует согласиться с С. Авакьяном, который считает, что современная судебная власть РФ, в лице Конституционного Суда РФ фактически осуществляет правотворческие функции¹⁶. Однако следует отметить, что это задача, в первую очередь, законодателя, а не судебных органов.

Как уже отмечалось, МЗ РФ, является достаточно сложным системным образованием. Так, опираясь на постулаты, выработанные общей теорией права, можно определить, что под системой МЗ РФ понимается иерархичная и соподчиненная совокупность правовых актов, связанных и взаимодействующих между собой и регулирующих общественные отношения в сфере миграции.

Необходимо также отметить, что на процесс формирования системы МЗ РФ оказывают влияние субъективные и объективные факторы. Среди субъективных факторов - свобода и желание законодателя создать национальную миграционную законодательную базу.

Однако очевидно, что данная сфера требует комплексного правового регулирования, поскольку увеличение количества нормативно-правовых актов и миграционных норм еще не обеспечивает их целостности и взаимосвязи. Анализ действующих нормативно-правовых актов в сфере миграции указал на большое количество нормативных актов, на наличие не

¹⁵ О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации Текст.: федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115 — ФЗ: в ред. от 27 дек. 2009 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. - № 30. - Ст. 3032; 2009. - № 52 (1 ч.). - Ст. 6450; О порядке выдачи разрешительных документов для осуществления иностранными гражданами временной трудовой деятельности в Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. №681 // СЗ РФ. 2006. - №47 ст. 4911.

¹⁶ См.: Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. — М., 1997, с. 2006-2009.

согласованностями между федеральным и региональным законодательством, на коллизионность и пробельность правовых норм, на недостаточную теоретическую проработку, что безусловно, отрицательно влияют на развитие законодательства и тормозит развитие этой актуальной и важной правовой сферы, где правовые пробелы продолжают оставаться весомыми.

К объективным факторам относятся правовые, экономические, социальные, международные и т.д. условия жизнедеятельности государства и общества, определяющие не только процесс возникновения и существования системы МЗ РФ в целом, но и необходимость его эффективного функционирования. Поэтому законодатель должен своевременно и эффективно реагировать и отвечать, соответствующими законодательными корректировками, а также должным образом их систематизировать, в зависимости от изменчивости миграционных правоотношений.

Система построения МЗ РФ имеет ряд сложностей в области систематизации нормативно-правовых актов, что объясняется следующими факторами:

1) дуалистическим характером предмета миграционно - правового регулирования, связанным с тем, что МЗ РФ регламентирует процессы выезда из государства и въезда на его территорию; возвращения в Россию соотечественников; свободу передвижения по территории нашей страны; иммиграцию в РФ иностранцев и лиц без гражданства. Гарантии свободы передвижения, ее ограничение, статус мигрантов и т.д. упорядочиваются косвенно, поскольку регламентируются другими отраслями национального права, в частности конституционным, административным и т.д. Следовательно, наличие собственной сферы регулирования в сочетании с широкой сферой смежного регулирования затрудняет процесс систематизации МЗ РФ;

2) множественностью правовых актов и норм, регламентирующих различные аспекты миграционных отношений;

3) нормы одного и того же миграционно - правового института

одновременно тяготеют к нормам других его институтов, так например, в праве убежища присутствуют нормы о допущении на территорию РФ мигрантов, права, свободы и юридические обязанности искателей убежища, лиц, получивших статус беженцев, порядок пребывания на территории государства, юридической ответственности, полномочия государственных органов.

Поэтому представляется, что требуется найти системообразующий фактор, который бы интегрировал отраслевые нормы в подобные структурные правовые группы, таким фактором может быть предмет миграционно-правового регулирования;

3) межотраслевой характер многих миграционно-правовых институтов. Так, в регламентации института выдворения иммигрантов за пределы РФ присутствует административное право; института выдачи физических лиц - уголовное право; института трудовой миграции - трудовое право;

4) статусный характер отрасли МЗ РФ, так как известно, что носителями миграционно-правового статуса является широкий круг различных субъектов миграционного права. Их статус в процессе миграции изменяется с одного на другой, являясь при этом предметом МЗ РФ;

5) невозможность объединения в одну систему нормативно-правовых актов ввиду их специфических особенностей, обусловленных различной отраслевой принадлежностью;

6) а также раскрытые в предыдущем параграфе трудности в понимании самого миграционного права.

Данные аспекты подчеркивают сложность осмысления содержательной стороны такой категории, как система МЗ РФ, а также определяют ее актуальность с указанием на те области, где законодателю стоит обратить свое внимание.

В результате рассмотрения вышеперечисленных факторов, возникает очевидный вопрос, с учетом свойственной специфики МЗ РФ, какие же тогда структурные элементы могут быть выделены именно в его системе?

В связи с тем, что российской правовой доктриной определено, что каждая отрасль права имеет свою систему законодательства, т. е. систему источников права, нами установлена преждевременность рассмотрения миграционного права в качестве самостоятельного отраслевого правового явления, которое представляет собой пока только комплексный правовой институт. Что позволяет говорить о построении системы МЗ РФ, как комплексно-институционального образования. Так в рассуждениях В.И. Червонюка, И.В. Гоймана-Калинского и Г.И. Иванца¹⁷, подтверждается общий постулат о том, что система законодательства – это целостное, структурированное образование, складывающееся применительно к отраслям права, которые также делают ряд очень важных для нашего исследования выводов:

1) это образование может применяться к функциям и сферам государственного управления (в том числе и к сфере миграции – Д.С.);

2) первичным элементом структуры законодательства выступает законодательный акт (при понимании законодательства в широком смысле, избранном нами для настоящего исследования – любой правовой акт – Д.С.);

3) законодательные (правовые – Д.С.) акты могут объединяться по институтам, в подотрасли и отрасли законодательства;

4) составной частью законодательства выступают законодательные массивы (это понятие применяется для обозначения формирующихся и еще не обособившихся подотраслей и отраслей законодательства), а также законодательные комплексы (а это понятие применимо для характеристики комплексных нормативных массивов)¹⁸.

Приведенные утверждения позволяют с достаточной четкостью определить систему внешнего выражения МЗ РФ, как составного

¹⁷ См.: Гойман-Калинский И.В., Иванец Г.И., Червонюк В.И. Элементарные начала общей теории права: Учебное пособие для вузов/Под общей ред. д-ра юрид. наук, проф. В.И. Червонюка. – Право и закон, М.: КолосС, 2003. – 544 с.

¹⁸ См., подробнее: Элементарные начала общей теории права: учеб. пособие для вузов / под общей ред. д-ра юрид. наук, проф. В. И. Червонюка. — Право и закон, М.: КолосС, 2003. — 544 с.

комплексного правового института, а именно:

– часть миграционного права, являющаяся формирующейся подотраслью административного права – административно-миграционное право – получает внешнее выражение в одноименном законодательном массиве – АМЗ РФ;

– другая часть миграционного права, представленная институциональными совокупностями отдельных положений соответствующих отраслей и институтов – институциональное, комплексное миграционное право – также в одноименном законодательном комплексе.

Таким образом, представляется, что современная система МЗ РФ, состоит из двух частей:

1) первая часть – административно-миграционный нормативный массив, состоящий из норм АМЗ РФ;

2) вторая часть - миграционный законодательный комплекс, состоящий из норм конституционного, международного, уголовного и трудового права.

Также следует рассмотреть и следующий проблемный аспект, как нами не раз уже отмечалось, что МЗ РФ требует соответствующей систематизации, поэтому остановимся на этой проблеме подробнее. Общая систематизация законодательства РФ реализуется путем ее:

а) учета — это простейший способ систематизации, который может быть журнальным, картотечным и автоматизированным;

б) систематизации на электронных носителях (создание специализированных компьютерных баз данных «Гарант», «КонсультантПлюс», «Кодекс»), в которых нормативно-правовые акты систематизируются по различным критериям;

в) инкорпорации, представляющей собой объединение по различным основаниям, действующих законодательных актов без изменения их содержания и сохранения их самостоятельности в единых сборниках;

г) консолидации, смысл которой заключается в сведении в один

нормативно-правовой акт, различных, но имеющих определенную общую тематику, законодательных актов;

д) кодификации, представляющей собой переработку внутренних и внешних нормативно-правовых актов для разработки и соответствующего принятия нового единого акта, примерами кодификационных актов являются своды законов, кодексы, основы законодательства и др.

Ряд авторов считают, что сегодня нельзя говорить о полноценном миграционном законодательстве, так как в данной сфере отсутствует единый специализированный законодательный акт, а также в РФ нет основного вектора развития МЗ РФ, который бы являлся определяющим¹⁹.

Поэтому, с учетом рассмотренных видов систематизации, представляется что применительно к миграционному законодательству РФ, наиболее приемлема кодификация, путем принятия МК РФ, главной задачей которого будет являться систематизация всего массива законодательства в данной сфере и сведения его в единый нормативно-правовой акт, так как этого требует и сложившаяся политическая обстановка в стране и понимание того, что в случае не урегулирования вопросов по его кодификации, данная сфера будет переполнена правовыми актами, усложняющими правовое регулирование в миграционной сфере и тормозящими развитие МЗ РФ.

Однако также бытует мнение, что МК РФ всех проблем систематизации МЗ РФ не решит, поскольку невозможно в сфере позитивного регулирования создать единый акт, в котором были бы структурированы и общие, и специальные нормы. Так, в Кодекс по своей юридической природе не могут быть включены нормы международных актов, нормы четко выраженной отраслевой направленности (например, нормы трудового права²⁰), нормы о юридической ответственности (которые

¹⁹ Например, см.: Ястребова А.Ю. Правовые основы современной миграции и формирование иммиграционной политики РФ // Конституционно и муниципальное право. 2008. №15. С. 18;

²⁰ Считаю интересной идею о включении в Трудовой кодекс РФ специальной главы, определяющей базовые аспекты регулирования труда иностранных работников,

сосредоточены в КоАП РФ и УК РФ), и т.п. Тем не менее, очевидна необходимость подобного акта, а проблемные спорные аспекты, касаются уже непосредственно его содержательной основы, решить которые и предстоит российскому законодателю. Вопросам систематизации законодательства, в т. ч. взаимоотношениям его федерального и регионального уровней, посвящены труды ученых²¹.

Нам представляется, что МК РФ должен быть направлен на систематизацию административно-правовых норм, регламентирующих различные аспекты миграционных процессов. А также представляется уместной разработка Концепции системы МЗ РФ, состоящей из двух частей:

1) административно-миграционный нормативный массив, включающий нормы АМЗ РФ;

2) миграционный законодательный комплекс, содержащий нормы конституционного, международного, уголовного и трудового права. Поскольку такой подход к определению системы МЗ РФ имеет в первую очередь помимо теоретического, практическое значение, так как позволяет уйти от хаотичного перечисления огромного массива правовых актов, регулирующих миграционные процессы, и приступить к более активной работе по их систематизации в виде соответствующей кодификации. Так как отсутствие подобной четко сформулированной концепции, является одним из основных препятствий в изучении системы МЗ РФ, из-за количества

попадающие в сферу регулирования ТрК РФ. Вместе с тем, вопросы процедурного характера, связанные с порядком привлечения в страну иностранных работников, а также с их выездом из РФ в связи с прекращением трудовой деятельности, представляется возможным зафиксировать либо в специальном (можно и одноименном) федеральном законе, развивающим положения утратившего силу Указа Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2146 «О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы», либо в соответствующем разделе Миграционного кодекса (по аналогии с Миграционным кодексом Азербайджанской Республики, о чем речь пойдет ниже).

²¹ Albert R. The Cult of Constitutionalism / R. Albert // Florida State University Law Review. 2012. Vol. 39. Iss. 2. P. 373-417; Bobrova N.A. Form of Government in Russia // Scientific Research of the SCO countries: Synergy and Integration»: International Conference 31.08.2019 Pekin / Beijing, PRC. 2019: Scientific publishing house Infinity. 2019. P.36-43; Тихомиров Ю.А. Правовое положение мигрантов // Зарубежное законодательство и сравнительное правоведение. Выпуск 3. 2006. №6. С. 17.

нормативно-правовых актов, их разноплановости (и по содержанию, и по юридической силе) и отсутствию критерия для их объединения.

Таким образом, резюмируя параграф, необходимо отметить, что:

1) под системой МЗ РФ следует понимать иерархичную и соподчиненную совокупность нормативно-правовых актов, связанных и взаимодействующих между собой, регулирующих общественные отношения в сфере миграции, где системообразующим фактором является предмет миграционно-правового регулирования;

2) современную систему МЗ РФ, для более упрощенного ее понимания, следует разделить на две части: первую часть – административно-миграционный нормативный массив, состоящий из норм административно-МЗ РФ и вторую часть – миграционный законодательный комплекс, состоящий из норм конституционного, международного, уголовного и трудового права. А также следует разработать Концепцию системы МЗ РФ, состоящую из вышеуказанных двух частей;

3) следует принять в нашей стране в сфере миграции соответствующий специализированный, кодифицированный правовой акт – МК РФ, который включит в себя, вместо значительного множества самостоятельных актов, весь административно-миграционный правовой массив нормативно-правовых актов. Однако, вероятно, что при регулировании, например, вопросов трудовой миграции, вряд ли удастся четко разграничить административно-регулирующую составляющую и отраслевое регулирование. Такого же мнения придерживаются и зарубежные ученые²². Поэтому, МК РФ будет занимать определенное место и в структуре административно-миграционного правового массива, и в структуре институционального миграционного нормативного комплекса.

²² Carroll R.T. Communal reinforcement / R.T. Carroll // The Skeptic`s Dictionary URL: <http://skepdic.com/communalreinforcement.html>; Loughlin M. Constituent Power // Loughlin M. The idea of Public Law. Oxford University Press. Oxford Scholarship Online. 2010. P 217-218.

1.2. Современные перспективы развития миграционного законодательства в Российской Федерации

На современном этапе развития общества и государства, миграционное законодательство РФ является подвижной правовой субстанцией, которому предстоит пройти серьезный путь своего становления. Несмотря на то, что основные шаги по формированию системы миграционного законодательства РФ уже определены, как было показано в предыдущих параграфах, говорить о стройной, логичной и эффективной миграционной правовой системе пока нельзя. Поэтому, вопрос о том, какие же основные шаги по совершенствованию миграционного законодательства РФ должны быть предприняты, в целях достижения оптимального результата правового регулирования и снятия социальной напряженности в рассматриваемой сфере, требует самого пристального внимания и изучения.

В настоящее время, законодательная основа миграционных правоотношений не отвечает в полной мере назревшим потребностям правоприменительной практики, которая не соответствует в полной мере общепризнанным международным стандартам, а также значительно отстает от имеющегося опыта законодательного регулирования зарубежных стран²³.

Проведенный нами анализ правоприменительной практики и теоретических наработок правоведов различных сфер научного познания, позволил нам проанализировать и обобщить различные предложения по дальнейшему развитию системы миграционного законодательства РФ, выявить существующие пробелы, коллизии, конфликты норм права и правоприменительной практики, а также предложить собственные направления корректировки и развития системы миграционного законодательства РФ.

Прежде чем приступить к изложению более частных положений, важно

²³ См., подробнее: Андриченко Л.В, Васильева Л.Н. Законодательство в сфере миграции: проблемы и перспективы // Журнал российского права. № 1, 2006 г. - Из доступа Системы ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/5242878/#ixzz3GWOqSj11>

подчеркнуть необходимость общего направления развития российского миграционного законодательства на основе выработки баланса между:

- интересами российского государства и социума с одной стороны
- и правовом подходе и учете положений международных актов при решении вопросов об уважении интересов и пребывании на территории РФ мигрантов – с другой.

Итак, исходя из приоритетности приведенных положений, предложим следующие, важнейшие на наш взгляд и поэтому, требующие своего самого тщательного осмысления, направления дальнейшего развития и миграционного законодательства РФ.

1) Главной перспективой развития действующего миграционного законодательства РФ, является то, что уже несколько лет обсуждается идея создания МК РФ²⁴, однако ответа на принципиальные вопросы о пределах его действия, содержания, согласованности с нормами других отраслей права, регламентирующих отдельные вопросы миграционных процессов, структуры кодекса и т.п. до сих пор не предложено. Так, представляется, что МК РФ, может состоять из общей и особенной частей. Где общая будет посвящена теоретической части, в которой будут обозначены основные термины и понятийный аппарат, а в особенной части содержаться конкретные материальные составы.

Перспективная идея разработки МК РФ, как центрального элемента системы миграционного законодательства РФ имеет как своих сторонников²⁵, так и своих противников²⁶, однако то, что за работу в этом направлении выступает глава ФМС РФ Константин Ромодановский, подчеркивает на перспективность этого проекта. О необходимой, должной

²⁴Информационно-правовой портал Грант.РУ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.garant.ru/article/475171/>

²⁵См., например: Жеребцов А.Н. Административно-правовой метод воздействия на миграционно-правовые отношения // Современное право. 2009. № 5. С. 27–30.

²⁶См, например: Ястребова А.Ю. Правовые основы современной миграции и формирование иммиграционной политики РФ // Конституционно и муниципальное право. 2008. №15. С. 18; Тихомиров Ю.А. Правовое положение мигрантов // Зарубежное законодательство и сравнительное правоведение. Выпуск 3. 2006. №6. С. 17.

кодификации массива МЗ РФ, говорит сложность и запутанность нормативно-правовых положений, в которых преобладают в большей степени оценочные нормы, а также изменчивость общественных правоотношений, частое дублирование норм и соответственно пробелы в праве. Его принятие обуславливается еще и тем, что МЗ РФ должно быть понятно не только сотрудникам контролирующих, правоохранительных органов, но и субъектам данных правоотношений, поскольку, они не смогут разобраться в нормативно-правовых актах количество которых около 800²⁷.

Безусловно, реализация такого количества нормативных актов и логически выстроенной и обзоримой по объему системы норм, весьма перспективно и продуктивно. Однако разговоры о необходимости разработки МК РФ ведутся давно, но в настоящее время, пока нашему вниманию не представлен подобный документ. Тем не менее, если в 2010 году первый заместитель директора ФМС РФ М.Л. Тюркин в интервью в мае 2010 г. полагал, что ...разработка проекта миграционного кодекса в настоящее время преждевременна, поскольку в настоящее время МЗ претерпевает существенные изменения, носящие концептуальный характер»²⁸, то уже в мае 2013 года в Государственной Думе была создана рабочая группа по его разработке, но не смотря, на прогнозы опубликования нового МК РФ к 2015 году, в это верится с трудом.

Однако существует зарубежная практика успешной кодификации МЗ, ярким тому примером служит Миграционный кодекс Азербайджана²⁹. Данный нормативно-правовой акт имеет показательное значение для перспективного развития действующего МЗ РФ, поскольку он содержит базовые принципы (ст. 2) и понятия (в ст. 3 определены такие важнейшие

²⁷ См., подробнее Солопов М. Гастарбайтеры мигрируют в кодекс: в Госдуме взялись за разработку Миграционного кодекса// Газета.ru. – 2013.- 20 мая.

²⁸ См.: Кузьминов Я. И все-таки зачем России мигранты? // Миграция. XXI век. – 2011. – № 2 (5). – С. 2.

²⁹ Миграционный кодекс Азербайджанской Республики: закон Азербайджанской Республики от 2 июля 2013 года №713-IVQ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL:http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=62530

понятия как: иностранец, лицо без гражданства; несовершеннолетнее лицо; паспорт; удостоверение личности; временно пребывающий в АР; временно проживающий в АР; постоянно проживающий в АР; трудовая миграция; труженик-мигрант; разрешение на работу; место жительства; место пребывания; виза; и др.); участники миграционного процесса (ст.5) и др.

Таким образом, представляется, данная практика весьма успешна и может быть использована в качестве показательного примера для российского законодателя, поскольку нормы, установленные кодексом Азербайджанской Республики, направлены на развитие МЗ РФ, его должную систематизацию, что в свою очередь, несомненно, оказывает влияние на перспективное развития данной правовой сферы.

2) Также следующим негативным аспектом видится несовершенство действующего МЗ РФ, его несогласованность и коллизионность, которое сложилось из-за отсутствия чеккой разработанной теоретической и практической концепции МЗ РФ. Поэтому представляется, что перспективами развития МЗ РФ будет также являться, дальнейшая работа по разработке адекватных нормативно-правовых актов, реализующих основные Концепций в сфере миграции, принятые в нашей стране после осознания актуальность миграционных проблем в РФ.

Поэтому, в данном случае, представляется необходимым разрабатывать соответствующие концепции, которые могли бы урегулировать миграционные правоотношения, отвечающие современным реалиям, с четким обозначением в них основных принципов и приоритетов миграционной политики, которые выступают в защиту как интересов РФ, так и ее граждан. Представляется, что в данном случае необходимо применять программно-целевой метод регулирования МЗ РФ, поскольку он может помочь четко сформулировать задачи и цели миграционной политики для соблюдения интересов всех субъектов миграционных правоотношений. А также, с его помощью можно определить необходимое количество финансирования данной области для эффективно миграционной политики.

3) Также следует обратить внимание на следующую проблему, которая имеет сложный двойственный характер.

Так, с одной стороны, законодательство субъектов РФ в основном составляют подзаконные акты, регулирующие проблемы миграции на его территории, которые принимаются с целью решения краткосрочных проблем и не нацелены на продолжительную эффективную «работу», нередко противореча Конституции РФ, федеральному законодательству и международным обязательствам России³⁰. А с другой стороны, следует отметить, что в связи с predetermined в РФ федеративным устройством государственной власти, субъекты Федерации несомненно должны принимать участие в регулировании правоотношений в сфере миграции. При этом, в данном случае общее законодательство в миграционной сфере не учитывает роль некоторых регионов в этих процессах, так например, миграция в густо населенные города, такие как Москва, Воронеж и т.д. будет сильно отличаться от городов Дальнего Востока или Сибири. Действующее законодательство также не предусматривает всей специфики экономического состояния и развития каждого из регионов РФ, что негативно влияет на эффективность привлечения и использования необходимых миграционных ресурсов³¹.

В источниках, опубликованных в зарубежных изданиях и журналах, встречаются аналогичные выводы³².

³⁰ См.: Воронина Н.А. . Миграционное законодательство России: состояние, проблемы, перспективы.М., Издательство "Спутник+", 2010, 221 страница, Стр. 149-150.

³¹ См.: Мишунина А.А. Система правового регулирования иммиграционных процессов в федеративном государстве: конституционно-правовое исследование: Автореф. дис. .канд.юрид. наук: 12.00.02 / Тюмень, 2009. – С. 15-16. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.dissercat.com/content/sistema-pravovogo-regulirovaniya-immigratsionnykh-protsessov-v-federativnom-gosudarstve-kons#ixzz3H5VaSdsY>.

³² Bobrova N.A. Form of Government in Russia: Advantages and Disadvantages // Slovak international scientific journal. Bratislava. 2019. № 29. Vol. 2. S. 47-51; Bodrova N.A. State without ideology is absurd // Scientific Research of the SC countries: Synergy and Integration»: International Conference 31.08.2019. Pekin/ Beijing, PRC. 2019: Scientific publishing house Infinity. 2019. P.44-45; Carroll R.T. Communal reinforcement / R.T. Carroll // The Skeptic`s Dictionary URL: <http://skepdic.com/communalreinforcement.html>; Loughlin M. Constituent Power // Loughlin M. The idea of Public Law. Oxford University Press. Oxford Scholarship Online. 2010. P. 317-318.

Поэтому представляется, что в данном случае целесообразно установить четкие разграничения в МЗ РФ, которые бы разграничили полномочия РФ и ее субъектов в этой сфере через рамочное законодательство, которое позволит более эффективно реализовывать МЗ субъектам РФ и должным образом урегулировать деятельность иностранных граждан в приграничных территориях, в области торговли, туризма, образования, аренда жилых и нежилых помещений, а также более эффективно осуществлять правовое регулирование социальной поддержки соотечественников, переселяющихся в обратном направлении в РФ. А также необходимо все региональное МЗ РФ привести в соответствие с Конституцией РФ, путем его пересмотра и отмены устаревших нормативных актов, а также принятия новых законов, соответствующих современным реалиям в миграционной сфере³³.

4) Также перспективным направлением по реализации действующего МЗ РФ представляется совместное с органами государственной власти осуществление миграционного контроля за теми миграционными процессами, которые происходят непосредственно на их территории, для качественного соблюдения равновесия интересов, как со стороны государства, местных жителей, а также и самих мигрантов.

5) Представляется, что еще одним перспективным направлением миграционной законодательной деятельности РФ может служить закрепление права субъектов РФ устанавливать соответствующую административную ответственность, в случаях нарушения правовых норм регионального законодательства в миграционной сфере, поскольку подобный

³³ В частности, Федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» признал утратившими силу два устаревших закона, определил новую процедуру опубликования и вступления в силу законов, обозначил «Собрание законодательства Российской Федерации» в качестве официального периодического издания и предписал Президенту РФ и Правительству РФ привести свои правовые акты в соответствие с указанным Законом.

подход соответствует требованиям статьи 1.1 КоАП РФ³⁴, предусматривающей состав законодательства об административных правонарушениях, в который входит помимо Кодекса, принимаемые на основании его соответствующие законы субъектов РФ.

Поэтому следует отметить, что все МЗ РФ как на федеральном так и на региональном требует, с учетом изменения миграционной политики в государстве, также постоянного совершенствоваться.

б) Следует отметить, что федеральное МЗ РФ на протяжении нескольких лет последовательно изменяется в сторону либерализации. Вводятся нормы, позволяющие расширить возможности для законного пребывания мигранта, его законной работы. Это: патентирование, расширение прав ВКС (отмена квот на ВКС-высокоспециализированные специалисты) и отмена многих сложностей миграционного учета (прежде всего — в части снятия с учета). Однако в первую очередь необходимо обеспечить приоритетные возможности для работы гражданам своего государства и выработать ряд мер, которые стимулировали бы работодателя к приоритетному приему на работу граждан РФ, а прибегать к привлечению иностранцев только в очень крайних случаях.

Поэтому, в настоящее время, одним из важнейших направлений совершенствования миграционной политики является соблюдение системного контроля за работодателями, осуществляющими массовый набор трудовых мигрантов, в том числе - аудит их деятельности на предмет соответствия устанавливаемых трудовых отношений с мигрантами имеющимся нормативным требованиям. А соответственно, одним из перспективных направлений деятельности Правительства РФ в сфере регулирования миграционных процессов должно стать развитие программ, направленных на формирование модели социально ответственного бизнеса среди работодателей, активно привлекающих иностранную рабочую силу.

³⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 30 декабря 2001 г. №195-ФЗ : в ред. от 3 февраля 2014 г. №15-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2002. - №1 (ч.1). - Ст. 1 ; 2013.-№6.-Ст. 566.

7) Также существует и следующая проблема, несколько противоположная вышерассмотренной, так, нуждается в совершенствовании система привлечения трудовых мигрантов и определения потребности в иностранной рабочей силе, поскольку сроки рассмотрения заявок работодателей растянуты, имеются сложности в получении соответствующего разрешения на временное проживание и т.п. Однако чрезмерное упрощение системы привлечения трудовых мигрантов может вызвать иную проблему и повлечь массовый приток иностранных граждан, не имеющих «серьезных намерений» на длительное проживание в Российской Федерации. Полагаем, что изменение действующей системы легализации иностранных граждан должно происходить с учетом ее роли своеобразного фильтра, отсеивающего на начальном этапе «нежелательных» граждан.

Отсутствие механизмов включения в социальную среду зачастую вызывает «эффект отторжения чужого» не только у иностранных граждан³⁵. Так, многочисленные опросы показывают, что большинство россиян полагают, что численность мигрантов в стране чрезмерно высока. При этом большинство опрошенных согласилось бы на запрет принимать мигрантов³⁶. Следствием такого отношения, является создание разного рода организаций, целью которых на бумаге является борьба с нелегальной миграцией, а на практике - выражение недовольства к «чужим» гражданам.

8) Также, из-за присутствия значительного количества мигрантов, осуществляющих трудовую деятельность незаконно, фактическая численность иностранных работников на рынке труда не поддается учету. Поэтому приоритетным направлением представляется выработка продуманной информационной политики как по созданию соответствующих

³⁵ См.: Мукомель В. Интеграция мигрантов: вызовы, политика, социальные практики // Мир России. 2011. № 1.

³⁶ См.: Национализм в современной России [Электронный ресурс] // Левада-Центр: [сайт]. URL: <http://www.levada.ru> (Дата обращения: 04.02.2011).

баз данных, так и по освещению достоверной миграционной ситуации на общегосударственном уровне доступной для всех жителей страны, что позволит в ряде случаев устранить недовольство коренного населения и негативного отношения к мигрантам. Также требуется информирование самих мигрантов о требованиях к ним предъявляемым, об основных законодательных правилах соблюдения временного пребывания в стране, которые могут быть выражены в виде определенных печатных брошюр и создании специализированных информационных сайтов, поскольку МЗ РФ должно быть максимально понятным, однозначным и неотвратимым. При этом меры ответственности должны быть достаточно жесткими, носящими не только карательный и воспитательный, но и также – по возможности – восстановительный характер, а также оно должно обеспечивать «привлекательность» законной миграции и исполнения установленного правового миграционного режима, причем особенно для тех категорий мигрантов, в которых государство нуждается.

Резюмируя данный параграф следует заметить, что:

Во-первых, одной из основных проблем, препятствующих эффективной реализации МЗ РФ, является отсутствие его систематизации и кодификации. Поэтому перспективным направлением преодоления этой проблемы видится принятие МК РФ, а также дальнейшая работа по разработке адекватных нормативно-правовых актов, реализующих основные положения различных существующих Концепций в сфере миграции.

Во-вторых, МЗ субъектов РФ необходимо привести в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством, путем его пересмотра и отмены устаревших нормативных актов и положений, устранения противоречий, принятия новых законов, соответствующих современным реалиям миграционной сферы. Также предлагается разграничить полномочия РФ и ее субъектов посредством рамочного МЗ, с закреплением права субъектов РФ устанавливать соответствующую административную ответственность в случаях нарушения правовых миграционных норм

регионального законодательства. А органы местного самоуправления наделить полномочиями совместно с органами государственной власти осуществлять миграционный контроль за теми миграционными процессами, которые происходят непосредственно на их территории.

В- третьих, приоритетным направлением реализации МЗ РФ является, создание информационных баз мигрантов РФ, а также надлежащее информирование:

- всех жителей РФ - о достоверной миграционной ситуации,
- мигрантов – о требованиях, предъявляемым к ним, а также об основных правилах временного пребывания на территории РФ,

что может быть выражено в виде обеспечения доступных печатных материалов (например, в виде тематических брошюр) и создании специализированных информационных сайтов.

В-четвертых, одним из важнейших направлений совершенствования миграционной политики является соблюдение системного контроля за работодателями, осуществляющими массовый набор трудовых мигрантов, в том числе - аудит их деятельности на предмет соответствия устанавливаемых трудовых отношений с мигрантами имеющимся нормативным требованиям. А соответственно одним из перспективных направлений деятельности Правительства РФ в сфере регулирования миграционных процессов должно стать развитие программ, направленных на формирование модели социально ответственного бизнеса среди работодателей, активно привлекающих иностранную рабочую силу. А также принятие соответствующих законов или программ, в том числе на региональном уровне, которые бы способствовали более успешной адаптации мигрантов в принимающий социум.

ГЛАВА 2. Административно-правовой механизм реализации миграционного законодательства Российской Федерации

2.1. Понятие и система административно-правового механизма реализации миграционного законодательства Российской Федерации

Практический аспект непосредственной реализации МЗ РФ, на наш взгляд, представляется особенно актуальным аспектом исследования, поскольку он имеет конкретно-определённую воплощённость в жизнь правовых норм, применяемых уже правоприменяющими лицами (субъектами правоприменения) в процессе осуществления своей профессиональной деятельности. Особенно острыми и дискуссионными вопросами всегда были правоотношения касающиеся прав и защиты человека и гражданина, так как именно такая концепция прав человека закреплена в Основном законе нашей страны. Однако в миграционных правоотношениях не все так просто, помимо того, что они касаются прав человека, они также затрагивают и непосредственно интересы государства и всего российского общества, поэтому здесь необходимо соблюсти баланс интересов.

При этом необходимо обеспечить теснейшую взаимосвязанность науки и юридической практики, поскольку, с одной стороны, даже самые грамотные научные построения, «оторванные» от практики, не смогут придать процессу правореализации свойств эффективности и рациональности, а с другой – практика, не основанная на постулатах, сформулированных правовой доктриной, приведет к слабой контролируемости и прогнозируемости процесса реализации права, и, в конечном счете – к его неэффективности.

Более того, проблематика регулирования миграционных отношений в современный период является настолько острой и политизированной, порождающей множество социальных катаклизмов, что процесс качественной реализации его нормативной основы приобретает

характеристики первостепенной значимости. Следует отметить, что миграционный процесс как политико-социальный институт и процесс реализации МЗ РФ в последнем десятилетии стали злободневными не только для России, но и для многих зарубежных государств. Практически во всех странах мира выработаны общие параметры миграционной политики, приняты специальные нормативные акты, регулирующие миграционные отношения, и созданы специальные системы для реализации миграционной политики. Причем и законодательство в этой сфере, и государственные системы уже давно перестали быть простыми, малокомпонентными, а разрослись в комплексные совокупности по упорядочиванию отдельных блоков миграционных вопросов (общих, трудовой миграции, образовательной миграции, социальной обеспеченности мигрантов, правовой ответственности мигрантов, и т.п.).

Поэтому, анализ научной литературы как российской, так и зарубежной показал, что в системе МЗ РФ важен каждый элемент для изучения, ничего не может быть упущено, либо оцениваться как второстепенный элемент, во всех вопросах, касающихся прав человека, все категории имеют значение и должны быть рассмотрены³⁷, к примеру, такие элементы (институты) как: миграционная политика; МЗ РФ; управление миграционными процессами и др.

При этом каждый из названных элементов системы может рассматриваться как социально-правовой институт, состоящий из более частных подинститутов, определяемых миграционной политикой государств и их национальным законодательством (например, институт мигрантов включает в свою структуру такие подинституты как общий правовой статус мигрантов; их административно-правовой статус; ответственность мигрантов; ограничения и запреты; и т.д.).

³⁷ См., например: Тюркин, М. Л. Миграционная система России: концептуальные организационно-правовые основы: дисс. ... д-ра юрид. наук. – Москва, 2004. – С. 543.

Так, анализ таких элементов миграционной системы как МЗ РФ и совокупность субъектов, наделенных специальными полномочиями по его реализации, показывает, что практическое воплощение нормативных положений является процессом сложным, осуществляемым множеством субъектов преимущественно по отраслевому принципу.

Если говорить обобщенно, то реализация норм МЗ РФ означает практическое использование содержащихся в них установлений в интересах урегулированности общественных отношений, складывающихся в сфере миграции. Реализация права всегда связана только с поведением субъектов, определенным нормами права – активными положительными действиями (использованием прав или исполнением обязанностей); или бездействием субъектов (воздержанием от совершения неправомерных действий). Поэтому очевидно, что реализацией миграционных норм является лишь правомерное поведение субъектов миграционных отношений, в то время как любые отклонения от правомерности есть не реализация МЗ РФ, а его нарушение.

Нельзя не сказать, что по общему правилу реализация норм МЗ РФ основывается на более общих установках осуществления правовых норм действующего законодательства, которые достаточно остро обсуждаются в современном юридическом сообществе³⁸.

Безусловно, сущностные особенности реализации правовых норм МЗ РФ, тесно связаны с особенностью самих миграционных правоотношений, поэтому именно осознавая этот аспект нужно подходить к вопросу совершенствования МЗ РФ.

Остановимся подробнее на характеристике отдельных специфических параметров реализации МЗ РФ.

1. Эффективность осуществления МЗ РФ связана на прямую с участие в этом процессе непосредственно каждой заинтересованной стороны

³⁸ См., например: Маликов М.Ф. Теоретические основы реализации права. Монография / М.Ф. Маликов, Ф.Н. Фаткуллин, Ф.Ф. Фаткуллин. – Уфа: РИО БашГУ, 2003. – 244с.

миграционных правоотношений, с учетом административно-правового статуса каждого участника. При этом проблемность и многоуровневость системы МЗ РФ определяет два основных направления его реализации:

– во-первых, реализация МЗ РФ, которая осуществляется в пределах системы наделенных специальными полномочиями субъектов самими же этими субъектами, которая направлена на так называемую внутреннюю организацию МЗ РФ, выражающуюся в непосредственной работе сотрудников миграционной службы нацеленную на оказание соответствующих государственных услуг и недопущение нарушений административного законодательства;

– а, во-вторых, МЗ РФ осуществляется в рамках совместной «работы» как компетентных должностных лиц, так и самих потребителей этих услуг (мигрантов), поэтому назовем такую реализацию внешней.

Конечно, в принципе сами заявители могут считаться самостоятельными субъектами миграционных отношений, но без слаженной работы с представителями государственной власти, результата в рамках соблюдения нормы права достичь не удастся.

Однако, практика показывает, что в случае ослабление контроля за исполнением российских законов со стороны мигрантов уполномоченными на то должностными лицами может увеличить количество противоправных действий и бездействий, а также дестабилизировать рассматриваемую сферу правоотношений.

Таким образом, при реализации МЗ РФ имеют место две составляющие, которые дополняют друг друга и соответственно взаимодействуют – это внутренняя и внешняя составляющие МЗ РФ.

2. Осложняется процесс реализации МЗ РФ еще и тем, что его нормы имеют сложные территориальные критерии, которые действуют на ограниченном законодателем секторе и в отношении конкретно-определенных лиц.

Итак, система МЗ РФ включает в себя следующие элементы: международные акты³⁹; акты, действующие на территории только нескольких государств согласно двусторонним или многосторонним соглашениям⁴⁰; федеральные акты⁴¹; региональные⁴²; а также ведомственные⁴³ и локальные акты⁴⁴.

Очевидно, что реализация различных категорий актов будет осуществляться различным набором юридических средств и способов, равно как и различным кругом субъектов. При этом, реализацию столь разнообразного множества норм МЗ РФ важно основывать на сформулированном в ст. 15 Конституции РФ принципе который определяет, что любые нормативные правовые акты, обозначающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, могут иметь место, только после их официального опубликования.

³⁹ См., например: О Программе сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств в противодействии незаконной миграции на 2012 - 2014 годы: Решение Совета глав государств СНГ (Принято в г. Душанбе 3 сентября 2011г.). [Электронный ресурс]. URL:<http://base.counsellor.ru/co/cn/cgi/o/oli/oe.cgi?req=doc;base=IN#T>.

⁴⁰ См., например: Меморандум о намерениях Российской Федерации и Республики Таджикистан по дальнейшему развитию сотрудничества в сфере миграции (Подписан в г. Душанбе 5 октября 2012г.). [Электронный ресурс]. URL:<http://base.counsellor.ru/co/cn/cgi/o/oli/oe.cgi>.

⁴¹ См., например: О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: федер. закон от 18 июля 2006г. № 109-ФЗ с изм. и доп. // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 30. – Ст. 3285; [Электронный ресурс]. URL:<http://www.pravo.gov.ru>.

⁴² О международном образовательном проекте по социально-культурной адаптации мигрантов: распоряжение Правительства Москвы от 7 мая 2007г. № 849-РП // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2007. – № 32.

⁴³ Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по предоставлению статуса вынужденного переселенца и продлению срока его действия: приказ ФМС России от 29 июля 2012 г. № 218 // Рос. газета. – 2012. – 21 ноября.

⁴⁴ Об утверждении Положения об осуществлении охраны специальных учреждений Федеральной миграционной службы, предназначенных для временного размещения иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих передаче в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии, и иностранных граждан и лиц без гражданства, принимаемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 27 января 2009г. № 58 с изм. и доп. // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 5. – Ст. 629; 2013. – № 8. – Ст. 831.

3. В нашей стране сам процесс осуществления МЗ РФ осложняется особенностями ее государственного устройства, поскольку в компетенцию государственной власти входит создание региональных структурных подразделений (например, в г. Москва наряду с ФМС России⁴⁵ МЗ РФ реализуется Управлением Федеральной миграционной службы по г. Москве⁴⁶), что делает вопросы координации их деятельности, строгой подотчетности, и т.п., а также определения форм взаимодействия крайне значимыми.

4. Другим аспектом характеристики процесса реализации норм МЗ РФ является проблематика обеспеченности правомерности поведения субъектов миграционных отношений.

Как уже отмечалось, под реализацией права следует понимать воплощение в жизнь предписаний правовых норм в фактической деятельности субъекта. И поскольку именно поведение участников общественных отношений является основой достижения тех результатов, которых намерен добиться законодатель, издавая нормы права, правомерность такого поведения становится базовым условием реализации нормативных установлений.

В правовой науке за последнее десятилетие вопрос о стимулировании правомерного поведения достаточно широко исследовался, поэтому нам представляется вполне верным приложить эти теоретические наработки к практической плоскости миграционных отношений в целях повышения мотивации добровольной реализации МЗ РФ.

Также важно, что задача стимулирования правомерного поведения должна быть ориентирована не только на мигрантов, но и на властных

⁴⁵ См.: О вопросах Федеральной миграционной службы (вместе с "Положением о Федеральной миграционной службе"): постановление Правительства РФ от 13 июля 2012г. № 711 с изм. и доп. [Электронный ресурс]. URL:<http://base.consulta.net.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW>.

⁴⁶ См.: Об утверждении Положения об Управлении Федеральной миграционной службы по г. Москве: приказ ФМС России от 2 декабря 2005г. № 202 с изм. и доп. [Электронный ресурс]. URL:<http://base.consulta.net.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;№=532396>

субъектов – должностных лиц и государственных служащих. Причем применительно к последней задаче стимулирования должна включать и такой важнейший аспект, как стимулирование недопустимости коррупционных проявлений в процессе правореализации.

5. При реализации МЗ РФ должна иметь место рациональная политико-правовая, экономическая и социально-культурная ориентированность субъектов миграционных отношений. Эффективная и качественная реализация каждого нормативного установления в отдельности возможна только тогда, когда субъекты реализации четко представляют конечный результат своей деятельности.

В этих целях в РФ была выработана соответствующая Концепция государственной миграционной политики государства на период до 2025 года⁴⁷. Можно утверждать, что реализация МЗ РФ нацелена на практическое претворение в жизнь аспектов миграционной политики РФ.

6. Реализация правовой нормы осуществляется в том случае, когда субъективные права и юридические обязанности имеют место, что можно считать окончательным этапом реализации правовых норм путем создания, изменения или прекращения соответствующих правоотношений.

При этом набор элементов, требующихся для реализации, как уже отмечалось выше, в различных случаях нужен разный. Отдельные нормы МЗ РФ могут выполнить регулирующую функцию без наличия сложного механизма их реализации, например, в случае реализации требуемого правомерного пассивного поведения, бездействия субъектов миграционных отношений, т. е. воздержания от совершения каких-либо противоправных действий.

Сущность и назначение механизма реализации норм права, с одной стороны – достаточно качественно исследованы правовой наукой. Так, Ю.А.

⁴⁷ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года: утверждена Президентом РФ от 13 июня 2012г. [Электронный ресурс]. URL:<http://www.kremlino.ru/acts/15635>.

Тихомиров отмечает, что реализация закона осуществляется путем юридических, экономически, социально-психологические, организационно - управленческие и др. средствами, и определяет, что реализацией законов является процесс их непрерывного действия, который выражающийся в применении правовых норм по отношению к юридическим фактам, урегулированном законами⁴⁸.

А, например, Л.Н. Завадской определено назначение механизма реализации законов, по ее мнению – он создается для того, чтобы надлежаще обеспечить возможность права, который закреплен в законе функционировать по социально заданному законодателем, объективно возможному пути, в данном случае речь идет о деятельности исполнительной и судебной власти, а также делает этот механизм внутренне связанным, конкретным, с определенной направленностью на достижение желаемых законодателем целей⁴⁹.

И как справедливо отмечает Т.Ю. Фалькина, используя категорию «механизм», можно охватить весь процесс реализации права, представить его в системно-динамическом виде, а осуществление его анализа позволяет в полной мере раскрыть структуру, взаимосвязь и взаимодействие элементов данного механизма; выявить роль социальной среды и психологических качеств личности, которые имеют место при осуществлении форм реализации права⁵⁰.

С другой стороны – вопрос об особенностях и эффективности реализации правовых норм в отдельных отраслях жизнедеятельности, несмотря на достаточно существенный объем исследований, имеет множество пробелов и проблем, о чем наглядно свидетельствует правоприменительная практика. Нам представляется, что это связано с

⁴⁸ См.: Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. – М.: Издание г-на Тихомирова М.Ю., 1998. – С. 450 - 451.

⁴⁹ См.: Завадская Л.Н. Механизм реализации права. – М.: Наука, 1992. – С. 176 - 177.

⁵⁰ См.: Фалькина Т.Ю. Формы реализации права и механизм их осуществления: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Нижний Новгород, 2007. – С. 3–4.

некоторой неконкретностью и многообразием взглядов на определение общей теорией права структуры правового механизма, т.е. совокупности его элементов, и, как следствие, – отсутствием такой определенности в отраслевых разработках. Следует также обратить внимание на то, что содержание механизма реализации норм права в различных отраслях будет отличаться, причем, не только совокупным набором средств и способов реализации, но и степенью (интенсивностью) использования различных элементов.

В результате, отметим, что особенности реализации норм различной отраслевой направленности обуславливают наличие специфики и в содержании, и в структуре механизма их реализации, которая выражается в преобладании или отсутствии каких-либо элементов структуры механизма. При этом правильный «набор» средств и способов либо придает процессу реализации норм в конкретных сферах свойства эффективности, рациональности, экономичности, либо лишает его таких свойств;

Механизм реализации МЗ РФ по своей отраслевой принадлежности можно отнести к совокупности административно-правовых механизмов, поскольку преимущественно миграционные правоотношения развиваются именно как административно-правовые, т.е. с участием органа исполнительной власти и в связи с осуществлением им полномочий государственно-управленческого характера. При этом большая часть миграционных отношений соответствуют характеристикам административно-правовых, независимо от концептуальных особенностей последних, отстаиваемых разными авторами.

2.2. Основные формы реализации административно-миграционного законодательства Российской Федерации

В настоящее время, административно-правовое регулирование миграционных отношений можно отнести к существенно значимым основам

правового формирования государственно-властного воздействия на миграционную политику, где решение его основных проблем является одним из направлений совершенствования государственного управления миграционными процессами⁵¹. Поэтому, представляется, что рассмотрение форм реализации АМЗ РФ позволит решить ряд теоретических и свою очередь, практических проблем в сфере реализации МЗ РФ.

Анализ научной литературы показал, что в работах, посвященных проблемам регулирования миграционных процессов, не содержится конкретных форм реализации АМЗ РФ, в них идет речь лишь об общих формах реализации права, без их системного исследования⁵². Что, в свою очередь, подчеркивает актуальность и необходимость рассмотрения данной проблематики.

Несомненно, вопрос о реализации АМЗ РФ непосредственно связан с реализацией норм миграционного права, которые в них содержащихся. В связи с тем, что МЗ РФ, состоит из правовых норм, следует в первую очередь рассмотреть их общие формы реализации, с дальнейшим указанием на специфические особенности миграционных правоотношений.

Итак, с учетом, информации полученной из научной литературы, можно выделить четыре формы реализации правовых норм:

- 1) соблюдение, которое предусматривает воздержание от поступков, запрещенных действующим законодательством;
- 2) исполнение, представляющее собой совершение активных

⁵¹ См.: Прудникова С.А. Административно-правовое регулирование миграции населения в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. - М., 2003; Илезов М.Б. Административно-правовое регулирование миграционных отношений: Автореф. дис. канд. юрид. наук. - Ростов-на-Дону, 2009.

⁵² См., например: Акимова С. А., Еремина Е. С., Прудникова Т. А. Соотечественники. Механизм реализации и защиты прав / С.А. Акимова, Е.С. Еремина, Т.А. Прудникова - М.: Юнити-Дана, 2010. 176 с.; Конев А. Н. Миграционные процессы в условиях глобализации общества: материалы международной научно-практической конференции / А.Н. Конев. - Ставрополь, 2007. - 180 с.; Правоприменительная практика в области регулирования внешней трудовой миграции Текст. / Бюро Международной организации по миграции (Бюро МОМ) в Москве. Некоммерческое партнерство «Международный альянс «Трудовая миграция» (НП МАТМ) - М.: 2010. - 72с.

поступков, положительного содержания, по исполнению определенных юридических обязанностей;

3) использование, которое реализуется путем осуществления правомочий лица, а также иных правомерных действий по его усмотрению;

4) применение, которое представляет собой особую форму реализации, представляющую собой активно-властную деятельность компетентных органов, в рамках действующего законодательства, по решению конкретных дел, изданию специальных (как правило, индивидуальных) правовых актов⁵³.

Из данного перечня вполне очевидно, что в общем смысле и формами реализации МЗ РФ будут являться соблюдение, исполнение, использование и правоприменение. Однако применительно именно к реализации МЗ РФ, данные формы будут иметь определенные особенности. Поэтому, рассмотрим каждую из форм применительно к реализации АМЗ РФ.

В первую очередь необходимо отметить, что более рационально рассматривать реализацию АМЗ РФ через призму их реализации на определенных стадиях административно-правового регулирования миграционных правоотношений, которые в данном процессе приобретают определенное содержание.

Особенно важной в данном контексте представляется форма реализации государственного принуждения, поскольку при ее осуществлении напротив, восстанавливаются нарушенные миграционные правоотношения, где основным направлением деятельности компетентных органов будет являться предотвращение и пресечение нарушений МЗ РФ, а также соответствующее нормам действующего законодательства привлечение к административной ответственности. В данном случае, следует выделить два уровня форм административно-правового принуждения:

- первый, предусматривает нормативные и организационные формы административно-правового принуждения, в которых форма

⁵³ См., например: Алексеев С.С. Теория права / С.С. Алексеев. – М., 1995. – С. 251-255.

государственного принуждения может иметь, как материальную так и процессуальную форму;

- и второй, включающий в себя административно-предупредительную, административно-пресекательную, административно-восстановительную и административную ответственность⁵⁴.

Российское законодательство ориентировано на усиление противодействия нелегальной миграции, в связи с чем предусматривается юридическая ответственность в данной сфере. Уголовная ответственность наступает за совершение деяний, содержащих в себе признаки преступления, предусмотренного Особенной частью Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ). Административная ответственность предусматривается за менее общественно опасные деяния – правонарушения, ответственность за которые установлена КоАП РФ.

Многочисленные составы административных правонарушений в области миграции закреплены в главе 18 КоАП РФ. Данная глава объединяет в себе административные правонарушения, родовым объектом которых выступает режим пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации. Отдельным объектом можно выделить режим труда мигрантов. Рассматриваемые виды административных правонарушений можно классифицировать по объекту правонарушения.

Первая группа правонарушений включает правонарушения, касающиеся несоблюдения иностранными гражданами и лицами без гражданства правил въезда или пребывания на территории РФ (ст. 18.8 КоАП РФ). Объектом таких посягательств выступает установленный порядок въезда и выезда иностранных граждан и лиц без гражданства, порядок пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающими в

⁵⁴ См.: Жеребцов А.Н. Концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации: (комплексный анализ теории и практики): автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук: специальность 12.00.14 Административное право, финансовое право, информационное право - Москва: 2009. - 57 с

Российской Федерации, который указанными лицами должен обязательно соблюдаться.

Согласно требованиям ст. 22 Закона «О государственной границе Российской Федерации» (далее – Закон о Государственной границе) режим в пунктах пропуска через Государственную границу включает ряд правил, устанавливаемых исключительно в интересах обеспечения пограничного и таможенного контроля, а в случаях, установленных международными договорами РФ и федеральными законами, также и иных видов контроля.

Эти правила регламентируют:

- 1) въезд в пункты пропуска через Государственную границу, пребывание и выезд из них лиц, транспортных средств;
- 2) ввоз, нахождение и вывоз грузов, товаров и животных.

Условия и порядок временного пребывания, временного и постоянного проживания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, передвижения данных лиц в пределах России определены Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (далее – Закон о миграционном учете).

По сути, учет, в терминологии данного Закона, сводится к регистрации иностранцев по месту жительства, а также учету по месту пребывания, – то есть регистрируются постоянно и временно проживающие в России лица, а учитываются иностранные граждане со статусом временного пребывания, а также проживающие иностранцы, временно находящиеся в местах пребывания (например, в случае командировки и пр.).

Диспозиция ст. 18.8 КоАП РФ содержит исчерпывающий перечень нарушений, влекущих административную ответственность иностранных

граждан и лиц без гражданства, что исключает расширительное толкование нормы права.

Части 1 и 1.1 ст. 18.8 КоАП РФ устанавливают ответственность за деяния, состоящие в:

- нарушении правил въезда в Российскую Федерацию;
- нарушении правил миграционного учета;
- нарушении правил передвижения, порядок выбора места пребывания или жительства;
- нарушении правил транзитного проезда через территорию РФ;
- отсутствии документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в Российской Федерации;
- неподаче заявления об их утрате в соответствующий орган в случае утраты таких документов;
- неисполнении обязанности по уведомлению о подтверждении своего проживания в РФ в установленных законом случаях.

Запрет на совершение указанных деяний вытекает из содержания ст. 25.10 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», направленной на пресечение незаконного пребывания иностранных граждан на территории России.

Часть 2 ст. 18.8 КоАП РФ предусматривает ответственность за нарушение иностранным гражданином режима пребывания (проживания) в РФ, которое выразилось в том, что заявленная цель въезда иностранца или лица без гражданства в РФ не соответствует деятельности или роду занятий, которые он ведет во время пребывания (проживания) в РФ. С 2015 года введена обязанность иностранных граждан указывать цель въезда. Иностранные граждане, при въезде в Россию в миграционной карте не указавшие в графе «Цель приезда» «Работа», не смогут получить разрешительные документы для трудоустройства на территории страны. Изменения коснулись граждан стран с безвизовым режимом въезда. Теперь

если иностранный гражданин целью въезда в РФ укажет туризм или что-либо иное, то при подаче заявления на получение разрешения на работу или патента ему будет отказано. Единственным решением может стать повторный выезд и въезд в страну, который также ограничен.

За совершение правонарушений в сфере миграции КоАП РФ предусматривает назначение виновным следующих видов административных наказаний: штраф; административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства; административное приостановление деятельности.

Административное выдворение является безальтернативной санкцией. Оно применяется наряду с административным штрафом.

Самым распространенным наказанием является штраф.

Административный штраф представляет собой денежное наказание, назначаемое лицам, нарушающим административно-правовые нормы, юрисдикционными органами или их полномочными представителями в пределах, установленных законодательством .

Данный вид административного наказания предусмотрен за все правонарушения, связанные с нелегальной миграцией. Максимальный размер установлен: для граждан – до 5, на должностных лиц– до 50, а на юридических лиц – до 800 тысяч рублей.

Повышенные нормы ответственности установлены за нарушение:

- правил въезда в Российскую Федерацию и режима пребывания (проживания), трудовой деятельности в Российской Федерации;
- порядка осуществления трудовой деятельности и правил привлечения к ней в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства и др.

В рассматриваемых нормах КоАП РФ предусматривается дифференциация административной ответственности за административные правонарушения в миграционной сфере для физических и юридических лиц по территориальному критерию . В случае совершения рассматриваемых

правонарушений в Москве или Санкт-Петербурге, а также Московской и Ленинградской областях применяются повышенные размеры административного штрафа: для граждан – до 7, для должностных лиц – до 70, для юридических лиц – до 1000000 рублей.

Такой подход законодателя встречает неоднозначную реакцию. Так, А.Н. Рыжкова полагает, что рассматриваемыми положениями нарушается принцип юридического равенства, так как на территории названных субъектов РФ введены повышенные штрафы по сравнению с остальными регионами за совершение одних и тех же административных правонарушений. С точки зрения указанного автора, установленные КоАП РФ наказания, независимо от места их совершения, должны быть едиными на всей территории РФ.

Однако конституционный принцип государственной целостности в его системной взаимосвязи с принципом равенства прав и свобод человека и гражданина не исключает возможности дифференциации правового регулирования статуса определенных территорий, допускающей определенные ограничения основных прав, если она основана на объективных критериях.

Вместе с тем законодательство Российской Федерации не предусматривает каких-либо изъятий или особых условий миграционного (регистрационного) учета иностранных граждан или иных подходов к участию в трудовых отношениях для иностранных работников и работодателей в Москве, Санкт-Петербурге, а также Ленинградской и Московской областях.

Что же касается совершенствования мер административной ответственности за нарушение МЗ РФ, то данная нормотворческая работа должна также опираться на соответствующую систему научно обоснованных взглядов и идей на проблемы противодействия административным правонарушениям в миграционной сфере. Например, для законодателя логичнее было бы ввести в КоАП РФ нормы, устанавливающие повышенные

санкции по территориальному критерию за нарушение миграционного режима иностранцами либо Правил регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пограничной зоне, закрытых военных городках, закрытых административно-территориальных образованиях, зонах экологического бедствия и т.д. При этом разработчики подобных законопроектов, как полагает А.С. Дугенец, необходимо учитывать, что «повышение размеров административных штрафов не влечет автоматически достижения целей административной ответственности, а с точки зрения бюджета – не способствует его наполнению» .

Повышенные размеры штрафа предусмотрены для некоторых составов правонарушений, совершаемых повторно (ч. 4 ст. 18.8 и ч. 3 ст. 18.10 КоАП РФ).

Итак, законодателем выделены две формы административного выдворения:

1) принудительное выдворение иностранного гражданина за пределы Российской Федерации;

2) контролируемый самостоятельный выезд иностранного гражданина из Российской Федерации. Данные формы по своему содержанию принципиально едины. Различаются они по порядку высылки выдворяемого лица из страны и финансовому обеспечению принимаемых в связи с этим мер.

Санкциями всех статей КоАП РФ, предусматривающих административное выдворение, предусмотрено назначение указанного наказания в качестве дополнительного, а не основного вида наказания. Административное выдворение, как меру административного принуждения, следует отличать от другой меры принуждения – депортации.

В Законе о правовом положении иностранных граждан депортация определяется как принудительная высылка иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской

Федерации (ст. 2). Рассматриваемые категории имеют единую сущность. Во всяком случае, в результате применения данных мер происходит перемещение иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы Российской Федерации, однако порядок административного выдворения установлен КоАП РФ, а депортации – федеральными законами и осуществляется во внесудебном порядке. Обе процедуры применяются в принудительном порядке. Но выдворение, в отличие от депортации, возможно в форме самостоятельного контролируемого выезда.

В соответствии со ст. 3.12 КоАП РФ административное приостановление деятельности заключается во временном прекращении деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг и применяется в области правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности. Административное приостановление деятельности применяется к юридическим лицам сроком до 90 суток как наказание, альтернативное штрафу, или как дополнительное наказание.

Как правило, суды к юридическим лицам по рассматриваемой категории дел применяют административное наказание в виде штрафа. Однако привлекаемые к ответственности юридические лица, считают его более тяжким, чем административное приостановление деятельности и обращаются в суд с просьбой о пересмотре решения.

Суды применяют административное приостановление деятельности, как правило, на незначительные сроки: 10 либо 15 суток.

Отсутствие в КоАП РФ минимального срока, на который может назначаться административное приостановление деятельности, порождает возможность широкого усмотрения правоприменителя. Вместе с тем применение санкции в виде административного штрафа в существенном размере фактически приводит к банкротству организации и ее последующей ликвидации, т.е. фактически является более тяжким и строгим видом наказания для хозяйствующего субъекта.

Поэтому, полагаем, учитывая финансовое положение правонарушителя, суды в необходимых случаях вполне обоснованно изменяют назначение наказания на административное приостановление деятельности, так как данный вид наказания соответствует конституционно закреплённому принципу справедливости наказания и обеспечивает реализацию превентивной цели наказания, заключающейся в предупреждении совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

В рамках предупреждения и пресечения нелегальной миграции используется значительное количество инструментов, однако основными остаются меры административной ответственности.

В силу специфики миграционных отношений наиболее часто применяется именно административная ответственность.

Негативной составляющей имеющейся редакции нормы ч. 5 ст. 3.1 КоАП РФ является то, что в соответствии с ней «в целях исполнения назначенного иностранному гражданину или лицу без гражданства административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации судья вправе применить к таким лицам содержание в специальном учреждении ...». Саму по себе данную норму нельзя признать, безусловно, негативной, но она, фактически, применима и к тем лицам-нарушителям, кто прибыл в пункты пропуска Государственной границы РФ для того, чтобы покинуть территорию РФ.

Содержание иностранного гражданина, пусть даже и кратковременное, не способствует решению задач административного законодательства. Кроме того, создает излишние процедуры и затраты государственных ресурсов, включая бюджетных средств, связанных с содержанием иностранных граждан и лиц без гражданства в специальных учреждениях. Кроме того, РФ несет и расходы, связанные с приобретением проездных документов для выдворяемого лица и его сопровождения. Свободный выезд этих лиц будет способствовать, как снижению уровню правонарушения, так и бюджетной

нагрузки. Высвобожденные средства можно направить на иные социально-значимые проекты, связанные с адаптацией и интеграцией мигрантов.

Таким образом, среди прочего сложившаяся система назначения данного административного наказания возлагает на РФ излишние несвойственные обязанности и расходы.

Предполагается целесообразным дополнение ст. 3.10 частью, в которой указать, что административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства не устанавливается в качестве меры административного наказания по административным правонарушениям предусмотренным частью 2 статьи 18.1, статьями 18.8, 18.10, частью 1 статьи 18.11, статьёй 18.18, частями 1 и 3 статьи 19.27 настоящего Кодекса, в случае, если лицо, добровольно прибыло в пункт пропуска через Государственную границу РФ, а также в территориальное подразделение федерального органа исполнительной власти, уполномоченные на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, для добровольного исполнения обязанности покинуть территории РФ. Сотрудники пограничной службы обязаны обеспечить свободный пропуск таких лиц через Государственную границу РФ. Территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, обязан немедленно выдать иностранному гражданину или лицу без гражданства соответствующее предписание о возложении обязанности покинуть страну в разумный срок.

По нашему мнению, следует дополнить примечание к ст. 18.8 КоАП РФ абзацем, в котором указать, что иностранные граждане или лица без гражданства, заявившие об убежище на территории РФ, освобождаются от ответственности за совершение правонарушений предусмотренных частью 2 статьи 18.1, частью 1 статьи 18.2, частью 1 статьи 18.3, частью 2 статьи 18.4, частям 1, 1.1., 2 статьи 18.8 настоящего Кодекса.

Приведенные выше нормы не обеспечивают защиты лиц, заявивших об

убежище на территории РФ – то есть тех лиц, которые, в том числе, могут являться недокументированными и являются наиболее незащищенными в правовом и социальном отношении.

Целесообразно также закрепить на законодательном уровне конкретные и четкие критерии, которые позволят должностным лицам МВД России устанавливать наличие оснований для применения в отношении иностранного гражданина (лица без гражданства) принятия решения о нежелательности пребывания иностранного гражданина (лица без гражданства) на территории Российской Федерации. Данная мера административного принуждения является одной из эффективных мер административного принуждения, способствующих достижению целей государственного управления в области миграции.

Постановлением Правительства РФ от 7 апреля 2003 г. № 199 регламентированы основы процедуры принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации. Постановление наделяет правом применения данной меры МВД России (наряду с рядом иных органов).

Следует отметить, что основания применения рассматриваемой меры административного принуждения в законодательстве недостаточно доработаны, формулировки их нечеткие, и сложно определить, в каком случае данная мера должна применяться органами внутренних дел. В частности, представляется оценочным третье основание принятия решения о нежелательности пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства на территории Российской Федерации. Законодательство, на наш взгляд, не устанавливает четких критериев, руководствуясь которыми должностные лица МВД России должны определять, представляет ли конкретный иностранный гражданин (лицо без гражданства) реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства, общественному порядку и т.д. Вместе с тем, применение анализируемой меры принуждения существенно ограничивает его права и является основанием для запрета его

дальнейшего въезда. Причем, если в случае применения административного выдворения, депортации и реадмиссии установлены сроки, в течение которых действует запрет на въезд, то в случае принятия решения о нежелательности пребывания срок запрещения въезда не оговаривается.

По нашему мнению, отсутствие в законодательстве четких критериев для определения оснований применения рассматриваемой меры административного принуждения наделяет должностных лиц системы МВД России необоснованно широкими пределами усмотрения.

Установление для правоприменителя необоснованно широких пределов усмотрения является коррупциогенным фактором, предусмотренным федеральным законодательством.

По итогам проведенного исследования административной ответственности за правонарушения в сфере миграции можно сделать следующие основные выводы:

1. Административные правонарушения в сфере миграции можно классифицировать по объекту правонарушения: первая группа включает правонарушения, касающиеся несоблюдения иностранными гражданами и лицами без гражданства правил въезда или пребывания на территории РФ; вторая группа – деяния, связанные с нарушением правил привлечения к трудовой деятельности иностранного гражданина или лица без гражданства.

2. Административный штраф представляет собой денежное наказание, назначаемое лицам, нарушающим административно-правовые нормы, юрисдикционными органами или их полномочными представителями в пределах, установленных законодательством. Данный вид административного наказания предусмотрен за все правонарушения, связанные с нелегальной миграцией.

3. Административное выдворение заключается в принудительном и контролируемом перемещении иностранных граждан через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, – в

контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан из Российской Федерации.

4. Административное приостановление деятельности заключается во временном прекращении деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг и применяется в области правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности.

5. Предлагаем внести изменения в отдельные нормы КоАП РФ, связанные с нелегальной миграцией: положение о том, что не устанавливается в качестве меры административного наказания административное выдворение, если иностранный гражданин или лицо без гражданства добровольно прибыло для исполнения обязанности покинуть территории РФ; положение о том, что иностранные граждане или лица без гражданства, заявившие об убежище на территории РФ, освобождаются от ответственности за совершение отдельных правонарушений.

ГЛАВА 3. Обеспечение законности реализации административно-миграционного законодательства Российской Федерации

3.1. Проблемы и перспективы обеспечения законности реализации административно-миграционного законодательства РФ

В настоящее время в России остаются не решенными целый ряд актуальных проблем в сфере миграции, к таковым можно отнести противодействие нелегальной миграции, привлечение в страну высококвалифицированных кадров, стимулирование процесса добровольного возвращения из-за рубежа соотечественников, урегулирование внутренней миграции населения и др., при решении которых, несомненно, имеет главное значение эффективное обеспечение законности при их правовой реализации.

Как справедливо отметил глава государства В.В. Путин, в своем обращении к Федеральному Собранию, что Россия нуждается в притоке умных, образованных, трудолюбивых людях, которые не просто хотят подработать в нашей стране и уехать из нее, а хотят обосноваться в России и считают ее своей Родиной. Однако состояния законности, сложившейся в настоящее время, не способствует этому процессу, а наоборот лишь усугубляют миграционную ситуацию в стране, поскольку процесс получения гражданства для наших соотечественников, очень затруднен и усилен бюрократизацией, чего нельзя сказать о притоке в РФ неквалифицированной рабочей силы, в том числе и нелегальной⁵⁵.

Поэтому проблема обеспечения законности МЗ РФ, представляется актуальным направлением для данного исследования, поскольку законность в данном случае является отправной точкой для дальнейшей, эффективной реализации правовых норм в сфере миграции.

⁵⁵ См.: Российская газета. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rg.ru/gazeta/2012/12/12.html>.

В первую очередь, необходимо обозначить, что рассмотрение проблем обеспечения законности реализации МЗ РФ, в данном параграфе будет осуществляться через призму двух основных составляющих, с дальнейшей их детализацией:

- обеспечения законности реализации как непосредственного соблюдения действующего МЗ РФ, а также соответствующего контроля за исполнением всех иных издаваемых нормативных актов в миграционной сфере, основанных на законе;

- обеспечения законности в сфере государственного управления, направленное на деятельность соответствующих компетентных органов, которые непосредственно реализовывают МЗ РФ.

Итак, во-первых, следует отметить, что обеспечение законности реализации нормативно-правовых актов РФ, это прежде всего соблюдение Конституции РФ, законов РФ, а также всех иных, издаваемых государственными органами, нормативных актов, основанных на букве закона. Так, основные требования, составляющие сущность законности определены в ч. 2 ст. 15 Конституции РФ, которая определяет, что все государственные органы и их должностные лица, граждане и их объединения, обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы, которые ей не противоречат.

Необходимо также отметить, что с учетом особой специфики миграционных правоотношений, обеспечение законности также предусматривается, помимо соблюдения Конституции РФ, следованию международным правовым актам и межгосударственным соглашениям⁵⁶.

Обеспечение законности реализации МЗ РФ, в данном контексте, непосредственно связано с:

⁵⁶ Например, Конвенция Организации Объединенных Наций о статусе беженцев Текст.: [принята 28 июля 1958 г.] // «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]; Международная конвенция ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18.12.1990 г. Резолюция 45/158; Соглашения о сотрудничестве государств — участников СНГ в борьбе с преступностью от 25 ноября 1998 г. (по состоянию на 15 дек. 2009 г.) // Бюллетень междунар. договоров. 2000. - № 3. - С. 3 – 10 и т.д.

- общеобязательностью международных правовых актов и международных договоров, а также нормативно-правовых актов национального законодательства, абсолютно для всех без исключения субъектов миграционных правоотношений;

- единством и верховенством законности, т.е. единство в понимании и применении МЗ РФ на всей территории РФ, где закон выше всего;

- своевременной законодательной корректировкой нормативно-правовых актов, которые потеряли свою актуальность либо уже не применимы, так как подобные правовые акты «засоряют» МЗ РФ и мешают его систематизации;

- недопустимостью правового нигилизма населения страны, поскольку правовая культура населения составляет предпосылку законности, а соответственно внедрение законности определяет повышение правового уровня граждан.

В данном контексте, применительно к миграционному законодательству РФ, существенным моментом является повышение правовой культуры мигрантов, проживающих в РФ, поскольку согласно той ситуации в нашей стране, где количество мигрантов превысило все допустимые пределы, иностранные граждане оказывают огромное негативное влияние на общую картину обеспечения законности в РФ, поскольку они не всегда надлежащим образом информированы либо их уровень правосознания очень низкий, что влияет на уровень преступности и многочисленных нарушений закона на территории РФ. Также немаловажным фактором является, то что обеспечение законности реализации МЗ РФ имеет эффективность в случае, когда за нарушение закона неотвратимо наступает соответствующая юридическая ответственность нарушителя или другой негативной реакции со стороны государства. Поэтому, мигранты должны быть проинформированы о возможной ответственности, при совершении ими соответствующих противоправных действий и понимать неотвратимость ее наступления.

Перейдем к рассмотрению более конкретных проблем законодательного не соответствия, которые негативно влияют на обеспечение законности реализации правовых норм в миграционной сфере.

1) Надлежащее обеспечение законности при реализации норм МЗ РФ, возможно только в случае непротиворечивого толкования базовых категорий, что, к сожалению, в настоящее время, нередко отсутствует. В частности, в целях оптимизации, а следовательно, обеспечения законности правореализационных процессов требует существенной унификации и разработки сам понятийный аппарат, который в настоящее время является одним из основных несогласованных аспектов в законодательстве.

В настоящее время в МЗ РФ изобилует такими понятиями как «беженец», «лицо, ищущее убежища», «иностранный работник», «вынужденный переселенец», «иностранный гражданин» и др.⁵⁷, которые в общем своем смысле сводятся к одному лишь обобщающему термину-мигрант. Поэтому, в данном случае, представляется правильным определить данное понятие в миграционном законодательстве РФ, поскольку его закрепление помимо того, что позволит четко определить субъектов миграционных правоотношений, исключит возможные противоречия и проблемы в применении нормативно-правовых актов, в которых используются разноплановые понятия имеющие один и тот же смысл.

Итак, под «мигрантом» следует понимать физическое лицо:

- которое может являться иностранным гражданином, лицом с двойным гражданством и лицом без гражданства, вынужденным переселенцем, беженцем, лицом, ищущим убежища;

- которое осуществляет территориальное перемещение через государственную или административно-территориальную границу РФ, что

⁵⁷ Так, например, О вынужденных переселенцах: закон Рос. Федерации от 19 февр. 1993 № 4530 1: в ред. от 23 июля 2008 г. // Собр. Законодательства Рос. Федерации. - 1995. - № 52. - Ст. 5110; 2008. - № 30 (ч. 2).-3616; О беженцах Текст.: закон Рос. Федерации от 19 февр. 1993 № 4528 1: в ред. от 23 июля 2008 г. // Рос. газ. - 1997. - № 126; Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2008. — № 30 (ч. 2). - 3616

влечет изменение его места жительства вне зависимости от срока, либо места его пребывания;

- целью которого является реализация своих правомерных интересов, изменяющих его правовой статус.

2) Также вызывает множество проблемных аспектов в миграционном законодательстве РФ, проблема правового статуса мигрантов, поскольку в нем содержится коллизии правовых норм, предусматривающих их права и обязанности, что ведет к неопределенности правового регулирования. Это обусловлено наличием сложных административных процедур в отношении мигрантов, но при этом, напротив, некоторые аспекты правового статуса вообще не имеют надлежащего правового установления (например, отсутствует необходимое законодательное обеспечение процедуры депортации мигрантов).

Так, в Законе о правовом положении иностранных граждан в РФ⁵⁸, регламентируется причины, по которым мигранту может быть отказано в выдаче вида на жительство, либо его аннулировать – это установление факта того, что мигрант уже был подвержен административному выдворению или депортации за пределы РФ. При этом, в законе не содержится указание на временной промежуток, в течение которого данное основание действует. Однако в подп. 7 п. 1 ст. 3.2 КоАП РФ⁵⁹, определено что административное выдворение - вид административного наказания, который считается таковым в течение одного года, таким образом из смысла данной нормы следует, что по истечении одного года после применения к мигранту выдворения, ему не могут отказать в выдаче разрешительной документации по этому основанию. В результате, налицо запутанность и отсылочность правовых норм МЗ РФ, что негативно влияет на законность его реализации.

⁵⁸ О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации Текст.: федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115 — ФЗ: в ред. от 27 дек. 2009 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. - № 30. - Ст. 3032; 2009. - № 52 (1 ч.). - Ст. 6450.

⁵⁹ См., Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 30 декабря 2001 г. №195-ФЗ : в ред. от 3 февраля 2014 г. №15-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2002. - №1 (ч.1). - Ст. 1 ; 2013.-№6.-Ст. 566.

Также в п. 9 ст. 18 рассматриваемого Закона, имеет место исчерпывающий перечень оснований, по которым разрешение на осуществление трудовой деятельности мигранту аннулируется, но в п. 9 (подп. 4) ст. 18 также говорится и о том, что данные действия применимы в случае если мигрантом представлены в соответствующий государственный орган поддельные документы или сообщены заведомо ложные сведения. При этом в Постановлении Правительства РФ «О порядке выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на работу»⁶⁰ определены иные основания для отказа в выдаче мигранту разрешения осуществления им трудовой деятельности, это наличие в его заявлении и в представленных им документах недостоверных или искаженных сведений, а также установление обстоятельств, предусмотренных пунктом 9 статьи 18 данного Закона.

На лицо то, что между данными нормативно-правовыми актами МЗ РФ имеются расхождения, поскольку словосочетание «недостоверных или искаженных сведений» не всегда соотносится с фразой «поддельных или подложных документов, либо сообщением о себе заведомо ложных сведений». В результате чего, формулировка, содержащаяся в Постановлении дополняет перечень, установленный в Законе, что представляется недопустимым. Подобные коллизии миграционно-правовых норм встречаются в актах разного уровня государственной власти, однако в случае если бы в подзаконном акте дословно повторялась норма закона, подобных проблем могло бы и не быть.

Таким образом, для эффективного обеспечения законности реализации МЗ РФ, необходимо согласовать его правовые нормы на соответствие подзаконных правовых актов федеральным законам, поскольку подзаконные акты не могут вносить изменения или дополнения в федеральные законы, так как это является прямым нарушением принципа федерализма в РФ.

⁶⁰ О порядке выдачи разрешительных документов для осуществления иностранными гражданами временной трудовой деятельности в Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. №681 // СЗ РФ. 2006. - №47 ст. 4911.

3) Также, ярким примером проблемных аспектов по реализации законности в миграционном законодательстве РФ, являются положения Закона о беженцах⁶¹, которые связаны с процедурой обращения лица в надлежащие государственные органы за приобретением данного статуса, а также предварительного рассмотрения данного ходатайства. Поскольку на практике правоприменения возникают определенные несогласованности, которые вызывает содержание подп. 4 п. 1 ст. 4 рассматриваемого Закона, предусматривающего, что лицо, заявляющее о статусе беженца должно законно находиться на территории российского государства, однако что означает законное нахождение, определено только в ст. 2 Закона о правовом положении иностранных граждан в РФ⁶², из смысла которой следует, что право мигранта на пребывание в РФ может быть осуществлено если он имеет на это соответствующие разрешительные документы. В результате чего, при реализации законодательных норм применительно к беженцам, правоприменитель зачастую связывает принятие у мигранта данного ходатайства с его законным пребыванием на российской территории, а в случае отсутствия подобных законных оснований, мигрант подлежит депортации, что напрямую противоречит международно-правовым нормам (Конвенции ООН 1951 г. «О статусе беженцев»⁶³) и их не высылки из страны пребывания), о чем также свидетельствует большое количество отмененных решений правоприменяющих лиц, о чем свидетельствует многочисленная судебная практика⁶⁴, что на прямую говорит о проблемах обеспечения

⁶¹ О беженцах Текст.: закон Рос. Федерации от 19 февр. 1993 № 4528 1: в ред. от 23 июля 2008 г. // Рос. газ. - 1997. - № 126; Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2008. — № 30 (ч. 2). - 3616.

⁶² О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации Текст.: федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115 — ФЗ: в ред. от 27 дек. 2009 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. - № 30. - Ст. 3032; 2009. - № 52 (1 ч.). - Ст. 6450.

⁶³ См., Конвенция о статусе беженцев (Женева, 28 июля 1951 г.) // Гражданин и право. 2002. - №6.

⁶⁴ См., например: Об отмене постановления о привлечении к ответственности по ч. 1 ст. 18.15 КоАП РФ за нарушение требований миграционного законодательства. Требование удовлетворено, поскольку правонарушение признано малозначительным: постановление ФАС Дальневосточного округа от 24.01.2012 № Ф03-6735/2011 по делу №

законности реализации МЗ РФ, выраженных в нарушениях прав человека, требующих на законодательном уровне конкретизации данной процедуры, в том числе с установлением соответствующей ответственности правоприменителя за принятие подобных решений.

Поэтому представляется, что для должного обеспечения законности реализации МЗ РФ необходимо его унифицировать, привести в соответствие с установлением четких законодательных категорий, чтобы у правоприменяющих лиц не было возможности толковать закон по своему усмотрению.

4) Однако данная проблема имеет и обратную сторону, когда лицо, ищущее убежища, старается избежать получения статуса беженца российского государства, потому что желают получить данный статус в другой интересующей его стране. Это, в ряде случаев, объясняет снижение количества обращений иностранных граждан с подобными ходатайствами на въезде в РФ; при этом часть нелегальных мигрантов, подают какие-либо заявления в компетентные органы, лишь после того, как их незаконное пребывание становится известным правоохранительным органам.

Поэтому, с этой стороны проблемы, необходимо ужесточить иммиграционное законодательство РФ, с целью усиления контроля над пребыванием мигрантов на российской территории. Иначе, в противном случае, при ужесточении такого контроля другими государствами, наша страна может быть переселена мигрантами, которые используют территорию РФ, как «перевалочную» станцию.

Таким образом, для должного обеспечения законности реализации МЗ РФ, с целью соблюдения интересов российского государства, а также его граждан, необходимо ужесточить контроль за нелегальной миграцией, что бы не допустить переселение в РФ мигрантами, которое может повлечь дисбаланс в социально-экономической обстановки в нашей стране.

5) На обеспечение законности реализации МЗ РФ также негативно влияет и законодательное положение вынужденных переселенцев. Несмотря на то, что данное правовое положение предусмотрено соответствующим Законом «О вынужденных переселенцах»⁶⁵ и иными подзаконными правовыми актами⁶⁶, в рамках его реализации, законодательство в данной области не дает ответа на кто должен признавать таких лиц вынужденными переселенцами - должностные лица миграционных служб или же сами иностранные граждане, которые подпадают под защиту российского законодательства, что несомненно представляется пробелом, который необходимо восполнить на законодательном уровне.

Таким образом, с учетом вышерассмотренных проблемных аспектов, можно сделать вывод что негативно влияет на обеспечение законности реализации МЗ РФ наличия коллизий и пробелов, которые требуют соответствующего восполнения. Поэтому, для должного обеспечения законности в миграционной сфере, должно быть осуществлено совершенствование законодательного регулирования в области миграции, которое должно «избавиться» от пробелов и коллизий, избытка отсылочных миграционно-правовых норм, вызывающих противоречия между нормативными правовыми актами миграционной сферы разных уровней власти в РФ.

6) Необходимо, также обозначить, что проблемы обеспечения законности реализации МЗ РФ в области пресечения нелегальной миграции и

⁶⁵См.: О вынужденных переселенцах Текст.: закон Рос. Федерации от 19 февр. 1993 № 4530 1: в ред. от 23 июля 2008 г. // Собр. Законодательства Рос. Федерации. - 1995. - № 52. - Ст. 5110; 2008. - № 30 (ч. 2).-3616.

⁶⁶ См., например: Об утверждении Порядка предоставления вынужденным переселенцам безвозмездной субсидии на строительство или приобретение жилья: приказ МВД РФ от 9 октября 2002 г. №971 //Новые законы и нормативные акты / Приложение к «Российской газете». 2002. - №43; О Типовом положении о центре временного размещения вынужденных переселенцев: приказ ФМС РФ от 14 марта 1997 г. №14 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1997. -№8; О мероприятиях, связанных с порядком признания лиц вынужденными переселенцами, их учета и переучета: приказ ФМС РФ от 31 марта 1997 г, №19 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1997. -№11 и т.д.

должное урегулирование трудовой миграции в РФ, в настоящее время, представляют особую важность и актуальность, так как по сей день сохраняется спонтанный и отчасти неуправляемый характер миграции в нашей стране, который оказывает негативное влияние миграционные процессы в РФ, а также на социально-экономическую обстановку, это связано с тем, что действующее МЗ РФ, не соответствует в полной мере текущим и будущим потребностям как экономического, социального и демографического развития, так и интересам работодателей и российского общества в целом. В настоящее время наблюдается лишь ориентация работодателей на временное привлечение иностранных работников, что приводит к заполнению нашей страны бросовой рабочей силой, поскольку 40% трудовых мигрантов не имеют профессионального образования, а 20% вообще не имеют никаких специальных навыков, а эти люди сегодня работают в таких важных для экономики страны сферах, как строительство, транспортные перевозки, общепит и т.д., где от качества выполняемой ими работы зависит жизнь и здоровье граждан РФ⁶⁷. А экономически важная для РФ категория высоко квалифицированных мигрантов, а также специалистов в узко профильных областях, где испытываются недостаток таких кадров (например, машиностроение, крупное производства высокотехнологичного оборудования и т.д.) остается не защищена миграционным законодательством РФ, так как оно не ориентировано на переезд таких граждан на постоянное место жительства в РФ, их адаптацию и интеграцию.

Поэтому целях более эффективного обеспечения законности реализации МЗ РФ, а также выполнения задач по модернизации экономики и привлечению высококвалифицированной рабочей силы, представляется необходимым осуществить следующий комплекс правовых мер: 1) законодательное совершенствование сферы трудовой миграции, разработки

⁶⁷ См.: Новости Четверг, 30 октября 2014. Новая миграционная политика как условие выживания и инструмент реализации исторических интересов России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ap№.ru/publicatio№s/article10899.htm>.

четких правил постановки иностранных граждан на миграционный учет, совершенствования системы регистрации мигрантов; 2) привлечения на постоянное жительство мигрантов в расстановке приоритетов в отношении соотечественников и высококвалифицированных кадров; 3) обеспечение равного доступа мигрантов к социальным, медицинским и иным видам услуг по месту фактического проживания, для предотвращения социально-экономической напряженности, преступности и распространению болезней на территории РФ; 4) должное информирование мигрантов о возможностях приоритетного трудоустройства при переезде в другую местность менее густо населенную и нуждающуюся в рабочей силе; 5) предоставление мигрантам необходимой учебной поддержки, в целях получения ими образования и переквалификации по профессиям, наиболее востребованным на рынке труда в РФ; 6) новых комплексных критериев оценки эффективности государственной миграционной политики на всех уровнях государственной власти в РФ, для более пропорционального распределения миграционных потоков; 7) создание комплексного механизма обратной связи, основанной на международно-правовых нормах, обеспечивающих защиту прав мигрантов.

Таким образом, представляется, что решение проблем обеспечения законности реализации МЗ РФ требует пересмотра действующего законодательства и внесения в него соответствующих изменений.

7) В числе основных направлений обеспечения законности реализации МЗ РФ является совершенствование действующего законодательства в области миграции, как это не раз нами отмечалось, путем ее надлежащей систематизации и кодификации. Поскольку МЗ РФ, в настоящее время, требует единого нормативно-правового акта, способного разрешать возникающие правовые споры и правовые ситуации, а также способствовать эффективному государственному управлению в сфере миграции, а также должным образом регулировать вопросы трудовой и не законной миграции, что, несомненно, позволит упорядочить разрозненные правовые нормы,

действующие в области регулирования миграционных правоотношений.

Помимо этого необходимо привести к структурному единообразию все МЗ РФ, путем отслеживания согласованности нормативно-правовых актов различного уровня, а также осуществления правового мониторинга на наличие возможных пробелов коллизий, а также противоречий между федеральным и региональным миграционным законодательством и общепризнанными принципами и нормами международного права.

Таким образом, можно обозначить, что мерами обеспечения законности реализации МЗ РФ являются:

- надлежащая систематизация МЗ РФ, а также сокращение количества подзаконных актов и ведомственных распоряжений, дабы массив МЗ РФ представлял собой более стройную и непротиворечивую систему;

- приведение в соответствие нормативных правовых актов, регулирующих миграционные правоотношения в соответствии с Конституцией РФ, международными правовыми актами и договорами.

Второй частью рассмотрения данного параграфа, является несовершенство действующей система управления миграционными процессами, что соответственно негативно влияет на количество нелегальных мигрантов, так как ежегодно в РФ насчитывается от трех до пяти миллионов иностранных граждан, которые осуществляют свою трудовую деятельность без официального на это разрешения.

Также следует отметить, что надлежащее обеспечение законности реализации МЗ РФ можно достигнуть при применении соответствующих организационно-правовых средств, которые в своей совокупности будут представлять собой способы обеспечения законности реализации МЗ РФ, а также определенную систему этих способов. Где под способами обеспечения законности реализации МЗ РФ понимаются определенная государством организационно-правовая система деятельности соответствующих государственных органов, позволяющая предупреждать, пресекать, выявлять нарушения МЗ РФ и принимать меры по устранению подобных нарушений.

Такими способами могут быть различные виды контроля и надзора за реализацией МЗ РФ. Однако в юридической литературе можно встретить и другие способы, например, такие как подбор и расстановка кадров, обжалование незаконных решений компетентных государственных органов по реализации МЗ РФ и т.д.

Представляется, что для должного обеспечения законности реализации МЗ РФ требуется проведение соответствующего анализа, обобщения, опросов, статистики, выявления пробелов и коллизий, определения проблемных аспектов, проверки целесообразности правовых норм правоприменительного опыта в субъектах РФ в миграционной сфере, что возможно осуществлять путем проведения правового мониторинга, который в полной мере может стать серьезным импульсом к обновлению и совершенствованию действующего МЗ РФ.

Поэтому, представляется, что эффективное обеспечение законности реализации МЗ РФ, возможно только при скоординированности и слаженности в работе миграционных служб, правоохранительных органов, представителей регионов и бизнеса, а также четкой законодательной разграниченности сфер деятельности в области миграции. А обеспечение законности в миграционной сфере, осуществляется непосредственно через государственный контроль, государственный надзор, судебный контроль (или надзор) и правовой мониторинг.

Поэтому, подводя итог данному параграфу необходимо сделать следующие выводы:

1) В нашей стране остаются не решенными целый ряд актуальных проблем в области обеспечения законности реализации МЗ РФ, что непосредственно связано с его неудовлетворительным положением, которое также негативно влияет и на юрисдикционные полномочия органов государственного управления. Поэтому сложность и многоаспектность проблем обеспечения законности реализации МЗ РФ диктует необходимость создания четких правовых и организационных механизмов регулирования

миграционных потоков, основанных на «эффективной законности», что представляется главной задачей для государства, требующей быстрого и качественного решения миграционных проблем в нашей стране.

2) Для обеспечения законности при реализации норм МЗ РФ в целом, и АМЗ РФ в частности, необходимо устранить противоречия при толковании базовых категорий, путем их унификации и разработки понятийного аппарата, который в настоящее время является одним из основных несогласованных аспектов в миграционном законодательстве РФ.

3) Следует определить понятие «мигрант», под которым следует понимать физическое лицо:

- которое может являться иностранным гражданином, лицом с двойным гражданством и лицом без гражданства, вынужденным переселенцем, беженцем, лицом, ищущим убежища;

- которое осуществляет территориальное перемещение через государственную или административно-территориальную границу РФ, что влечет изменение его места жительства вне зависимости от срока, либо места его пребывания;

- целью которого является реализация своих правомерных интересов, изменяющих его правовой статус.

4) Для эффективного обеспечения законности реализации МЗ РФ, необходимо: а) унифицировать, систематизировать и кодифицировать действующее МЗ РФ, устранить пробелы и коллизии, с установлением четких дефиниций базовых категорий, а также согласовать региональное и федеральное МЗ РФ; б) ужесточить контроль за нелегальной миграцией, чтобы преодолеть дисбаланс в политической и социально-экономической обстановке в стране; в) разработать четкие правила постановки иностранных граждан на миграционный учет и усовершенствовать систему их регистрации; г) обеспечить равный доступ мигрантов к социальным, медицинским и иным видам услуг по месту фактического проживания в целях предотвращения социально-экономической напряженности,

деликтности и распространению болезней на территории РФ; д) повысить уровень информированности мигрантов о возможностях приоритетного трудоустройства при переезде в менее густонаселенную и нуждающуюся в рабочей силе местность; е) предоставить мигрантам необходимую поддержку, в целях получения ими образования и переквалификации по профессиям, наиболее востребованным на рынке труда в РФ; ж) создать более доступный комплексный механизм «обратной связи», основанный на международно-правовых нормах, обеспечивающих защиту прав мигрантов.

3.2. Административно-правовые средства реализации миграционного законодательства

В настоящее время нормативное регулирование миграционных отношений в Российской Федерации нельзя назвать идеальным.

Вопросы качественного правоприменения, а также административных превентивных мер борьбы с незаконной миграцией волнует наше государство не один год, поскольку российское законодательство зачастую не отражает современных тенденций, что предопределяет необходимость его совершенствования.

Правоприменительная форма реализации административно-миграционного законодательства РФ

Правоприменение является важнейшей формой реализации МЗ РФ, поскольку представляет собой государственно - властную деятельность соответствующих компетентных органов в миграционной сфере. Своеобразие этого правового института отражается в следующих признаках:

1) правоприменение является одной из форм государственно-властной управленческой деятельности в миграционной сфере, для которой характерна: категоричность велений; односторонний характер и обеспеченность государственным принуждением. С ее помощью государственные органы, осуществляют детализирующее, индивидуальное

воздействие на миграционные правоотношения, требующие властного вмешательства или контроля. Причем данная деятельность осуществляется только в рамках предоставленных им полномочий по реализации МЗ РФ;

2) по своему содержанию, правоприменение является своеобразной формой перевода общих нормативно-правовых предписаний и принципов, предусмотренных МЗ РФ, в юридически значимое поведение конкретных субъектов, наделяемых субъективными правами и юридическими обязанностями в зависимости от своеобразия конкретной жизненной ситуации. Данная деятельность носит интеллектуально-волевой, познавательный характер, требующий не только знания данного законодательства, но и определенного жизненного опыта, твердых нравственных позиций. Поэтому к правоприменителю в миграционной сфере должны предъявляться повышенные требования относительно его профессиональных качеств;

3) правоприменение основывается на необходимости синхронизации поведения участников правоприменительного миграционного процесса, так как многоэтапность и повышенная социальная значимость обуславливают процессуальный характер правоприменения. Процессуальная форма дисциплинирует его участников, помогает достичь согласованности и предсказуемости их дальнейших действий, а также гарантирует вынесение справедливого решения правоприменяющим лицом по каждому делу в миграционной сфере;

4) процесс правоприменения МЗ РФ, завершается после принятия соответствующего индивидуально-властного акта (решения). Эти акты издаются применительно к конкретным административным делам в миграционной сфере, где норма АМЗ имеет выражение в определенном решении конкретного административного дела, которое может вынести либо орган государственного управления, либо соответствующее должностное лицо, обладающее такой компетенцией;

5) правоприменительная деятельность в миграционной сфере, осуществляется особыми субъектами, которые реализуют МЗ РФ, к таковым относятся, специально уполномоченные органы исполнительной власти (например ФМС РФ), а также судебные и правоохранительные.

В результате чего, на основании рассмотренных признаков, следует определить правоприменение, как особую форму реализации МЗ РФ, являющейся одной из форм государственно-властной управленческой деятельности, реализуемой особыми специализированными органами государственной власти, которая представляет собой особый перевод общих нормативно-правовых предписаний и принципов в юридически значимое поведение конкретных субъектов миграционных правоотношений, целью которого является синхронизации поведения участников правоприменительного миграционного процесса и завершается принятием соответствующего индивидуально-властного акта.

Правоприменение должно соответствовать ряду определенных требований, для того чтобы выносимые должностными лицами правоприменительные акты в полной мере могли реализовывать предписания правовых норм, предусмотренных МЗ РФ, что в свою очередь будет содействовать упорядочению миграционных правоотношений в стране.

Следует также обозначить, что правоприменение МЗ РФ имеет две формы:

1) оперативно-исполнительную, которая предусматривает определенную организацию исполнения правовых предписаний МЗ РФ, что достигается с помощью индивидуальных правоприменительных актов;

2) правоохранительную, целью которой является охрана правовых норм МЗ РФ от их нарушений, применение соответствующих мер государственного принуждения к правонарушителям и обеспечение исполнения мер юридической ответственности за его нарушения, а также принятие необходимых мер предупреждающих мер.

Следует также отметить, что рассмотрение правоприменения МЗ РФ будет не полным без учета соответствующих стадий применения административно-правовых норм, а также государственного управления миграционными процессами в РФ. Так как, эти стадии регулируют миграционные правоотношения, которые осуществляются в соответствующих формах, с использованием определенных правовых и организационных средств государственной управленческой деятельности, на основании которых может принято определенное управленческое решение в миграционной сфере .

Итак, можно выделить четыре общепризнанные стадии правоприменения, на которых реализуются определенные функции государственного управления:

1) осуществление анализа и юридической оценки фактических обстоятельств дела (управленческой ситуации), где реализуется прогностическая функция;

2) разработка предполагаемых управленческих решений, их обсуждения и принятия правоприменительного акта, в рамках которой осуществляются такие функции, как планирование и регулирование;

3) реализация правоприменительных актов, где осуществляется функция организации, а также руководства и координации;

4) реализации контроля правоприменительного процесса, осуществляется функция учета, контроля и надзора.

Рассмотрение вышеуказанных стадий показало, что правоприменение в государственном управлении является его органической частью, осуществляемого правоприменительного процесса на каждой из стадий реализации АМЗ РФ.

Поэтому можно сделать вывод, что правоприменение в миграционной сфере осуществляется в отношении конкретных видов мигрантов на конкретно определенной стадии реализации МЗ, зависящей непосредственно

от их вида, а также стадий процесса государственного управления миграционными процессами.

Сложившаяся структура и компетенция государственных органов исполнительной власти в миграционной сфере процессами не позволяет осуществлять эффективное правоприменение. Где основными недостатками в данной области, по нашему мнению, являются: 1) нерациональное распределение полномочий между МВД РФ, ФМС РФ, Минздравсоцразвития РФ; 2) подведомственная роль ФМС РФ по отношению к МВД РФ; 3) недостаток социально-экономических методов воздействия на миграционные процессы в компетенции ФМС РФ .

Поэтому, представляется, что в целях оптимизации государственного управления и эффективного правоприменения МЗ РФ целесообразно расширить полномочия ФМС РФ, что, несомненно, позволит оперативно (в рамках одного государственного органа) и своевременно реагировать на изменение действующего МЗ РФ, устранить излишние бюрократические процедуры при принятии соответствующих миграционных решений, а также, увеличить ответственность данного органа при осуществлении государственной миграционной политики в РФ, а не перекладывать эти полномочия с одного ведомства на другой.

Также следует обозначить следующую проблему, анализ действующего МЗ РФ показал, что содержащиеся в нем правовые нормы, касающиеся вопросов разграничение полномочий правоприменителей, «разбросаны» по различным нормативно-правовым актам миграционной сферы, которые не всегда точно и полно обозначают подобное разграничение. К примеру, в ст. 5 и 7 Закона РФ «О вынужденных переселенцах» принятие мер по обеспечению обустройства вынужденного переселенца и членов его семьи на новом месте жительства на территории РФ одновременно возлагались как на региональные, так и на федеральные государственные органы, а также и на органы местного самоуправления .

В результате чего, также необходимо детализировать полномочия правоприменителей МЗ РФ в специальных "миграционных" федеральных законах, в которых должны учитываться все достигнутые результаты административной реформы, однако это представляется довольно проблематичным, поскольку в настоящее время продолжается дальнейшая оптимизация и смена структуры исполнительных органов государственной власти, от чего зависят общие функции по реализации миграционных правоотношений, других управленческих органов. Поэтому, в данной ситуации, наиболее рациональным представляется изложение подробной детализации полномочий органов исполнительной власти в соответствующих административных регламентах. Несмотря на то, что подобные административные регламенты принимаются, их перечень необходимо расширять с учетом увеличения объема административных процедур, все это позволит уменьшить количество пробелов в правоприменении МЗ РФ, а также позволит обеспечить «прозрачность» правоприменения при его реализации.

Надлежащее правоприменение МЗ зачастую осложнено коллизией правовых норм МЗ РФ.

Осуществление перспективного и рационального правоприменения МЗ РФ предусматривает наличия следующих элементов:

- разграничение полномочий по правоприменению в миграционной сфере, в соответствии с компетенцией определенных уполномоченных государственных органов, без возложения всех функций на один государственный орган, например ФМС РФ, а также их равномерное распределение между соответствующими компетентными органами, что послужит более эффективной реализации МЗ РФ;
- рационализация правоприменительного процесса миграционно-правовых норм;
- использование в правоприменительном процессе современных научно-технических средств и положительного зарубежного опыта;

- соответствующая компетенция, квалификация, правовая культура работников аппарата должностных лиц, осуществляющих правоприменение МЗ РФ, которые должны его знать и правильно трактовать, а также уметь практически применять, с учетом четкого разграничения компетенции уполномоченных государственных органов.

Таким образом, проблема правоприменения, как особой формы реализации МЗ является РФ острой для государственной администрации, потому что неисполнительность - его пока неискоренимый и серьезный недостаток.

Следовательно, совершенствование правореализационной деятельности должно стать одним из существенных направлений формирования в России действительно правового государства, единообразного правового пространства и развитого гражданского общества.

В последнее время важное и приоритетное значение в области государственной миграционной политики приобретают вопросы противодействия нелегальной миграции.

Противодействие нелегальной миграции представляет собой деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также физических и юридических лиц по: – предупреждению нелегальной миграции, устранению причин и условий, способствующих ей (профилактика нелегальной миграции); – выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию преступлений, связанных с миграцией, а также борьба с административными правонарушениями в сфере миграции (борьба с нелегальной миграцией); – минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений нелегальной миграции. Указанная деятельность, безусловно, должна осуществляться комплексно, непрерывно и подкрепляться соответствующей обеспечивающей системой с такими подсистемами, как: организационно-правовая, материально-техническая, финансово-экономическая,

институциональная и т.п.⁶⁸

Административно-правовые средства противодействия нелегальной миграции – это разновидность правовых средств.

В содержание административно-правовых средств учеными вкладывается различный смысл. Так, А.П. Коренев к административно-правовым средствам относит: нормы административного права и его принципы, акты толкования и акты применения административно-правовых норм, административно-правовые отношения. В.В. Селиванов к числу административно-правовых средств относит: нормативные акты, презумпцию законной силы правоприменительных актов, компетенцию по исполнению актов правоприменения, меры поощрения и принуждения⁶⁹.

С нашей точки зрения, под административно-правовыми средствами противодействия нелегальной миграции следует понимать закрепленные в КоАП РФ и иных нормативно-правовых актах и применяемые уполномоченными органами и должностными лицами методы воздействия к лицам, допускающим противоправное поведение в данной сфере, с целью выявления причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также их предупреждения.

1. Административно-правовые нормы, определяющие деятельность уполномоченного органа в сфере миграционных отношений.

До недавнего времени в обеспечении миграционной политики Российской Федерации участвовал целый ряд федеральных органов исполнительной власти. Для Министерства внутренних дел Российской Федерации (МВД России), Министерства иностранных дел Российской Федерации (МИД России), Федеральной миграционной службы Российской

⁶⁸Смашникова Т.Б. Административно-правовое противодействие незаконной миграции в Российской Федерации и республике Беларусь: сравнительно-правовой анализ: автореф. дис... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2012. – С. 17.

⁶⁹ Бурак М.Н. Административно-правовые средства предупреждения правонарушений в сфере потребительского рынка: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – Режим доступа: <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1329907> (дата обращения: 11.09.2019).

Федерации (ФМС России) – это была непосредственная задача, включенная в их функциональные обязанности. При этом основным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, а также функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, являлась ФМС России, функции которой определялись Положением о Федеральной миграционной службе⁷⁰.

5 апреля 2016 года Президента РФ подписал Указ «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции»⁷¹, по которому Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН) и ФМС России упразднены, а их функции переданы МВД России.

В соответствии с п. 8 данного Указа пункт 1 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации изложен в следующей редакции: «1. Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в сфере миграции (далее – сфера внутренних дел), а также правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в указанных сферах».

2. Административно-правовые нормы, определяющие правила пересечения Государственной границы Российской Федерации.

Статья 3 Закон о порядке выезда и въезда устанавливает правовые основы порядка пересечения Государственной границы РФ при въезде на

⁷⁰ О вопросах Федеральной миграционной службы: Постановление Правительства РФ от 13 июля 2012 г. № 711 // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 30. – Ст. 4276.

⁷¹ О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции: Указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 15. – Ст. 2071.

территорию Российской Федерации и выезде с территории Российской Федерации, включая в нее, помимо настоящего Закона, также Закон о Государственной границе.

Закон о Государственной границе, регулируя защиту государственной границы, закрепляет административно-правовой режим Государственной границы Российской Федерации. Одним из ключевых элементов данного административно-правового режима являются правила пересечения государственной границы лицами и транспортными средствами, перемещения через Государственную границу Российской Федерации грузов, товаров и животных, пропуска через Государственную границу Российской Федерации лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных.

Кроме указанного Закона, порядок пересечения Государственной границы Российской Федерации регламентируется нормами Закона о порядке выезда и въезда, при этом он является ключевым законом, устанавливающим порядок въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства. К правовым актам, регламентирующим пересечение Государственной границы, относится Приказ Росграницы от 27 октября 2010 г. № 451-ОД⁷². Данные Правила должны обязательно исполняться всеми физическими лицами, а также должностными лицами (работниками) организаций и предприятий.

3. Административно-правовые нормы, определяющие правила пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации. Закон о миграционном учете обязывает иностранных граждан встать на учет по месту пребывания в порядке и при условиях, которые определены данным законом или международным договором РФ. Миграционный учет предполагает регистрацию по месту жительства и учет по месту пребывания, а также фиксацию иных сведений, предусмотренных Законом о миграционном

⁷² Об утверждении Правил режима в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации: Приказ Росграницы от 27 октября 2010 г. № 451-ОД // Российская газета. – 2011. – № 60. – 23 марта.

учете. Иностраный гражданин при въезде в Российскую Федерацию обязан получить и заполнить миграционную карту, которая должна находиться у него в течение всего срока его временного пребывания.

Форма миграционной карты и порядок ее использования установлены Постановлением Правительства РФ от 16 августа 2004 г. № 413 «О миграционной карте»⁷³.

Законом о правовом положении иностранных граждан ограничивает свободу выбора места жительства, которой обладают иностранные граждане. Так, временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе по собственному желанию изменить место своего проживания или избирать место проживания вне пределов субъекта РФ, в котором ему разрешено проживание (ч. 2 ст. 11 Закона).

При выезде из Российской Федерации иностранный гражданин обязан сдать миграционную карту должностному лицу органа пограничного контроля в пункте пропуска через Государственную границу.

Факт въезда иностранного гражданина на территорию Российской Федерации является основанием для постановки на миграционный учет.

4. Административно-правовые нормы, регламентирующие вопросы миграционного контроля. Такие нормы содержатся в Федеральных законах: от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Кроме того, следует назвать Постановление Правительства РФ от 13 ноября 2012 г. № 1162 «Об утверждении Положения об осуществлении федерального

⁷³ О миграционной карте: Постановление Правительства РФ от 16 августа 2004 г. № 413 (ред. от 06.05.2006) // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 34. – Ст. 3553.

государственного контроля (надзора) в сфере миграции»⁷⁴. Миграционный контроль должен осуществлять на всех этапах пребывания иностранных граждан. Проект Федерального закона «О миграции»⁷⁵ разработан, но до настоящего времени не принят. Он содержит главу IV «Система миграционного контроля и предупреждение незаконной миграции», включающую статьи 28 о задачах миграционного контроля, 29 – об органах, осуществляющих миграционный контроль, 30 – о средствах обеспечения миграционного контроля.

5. Административно-правовые нормы, устанавливающие ответственность за совершение правонарушений, связанных с нелегальной миграцией. Такие нормы содержатся в КоАП РФ (глава 18) и устанавливают такие меры наказания, как штраф, административное выдворение и административное приостановление деятельности. Данные средства рассмотрены нами в первом параграфе настоящей главы.

6. Административно-правовые нормы, устанавливающие такие меры административного принуждения, как депортация, принятие решения о нежелательности пребывания на территории Российской Федерации.

Закон о беженцах. Пункт 1 ст. 13 данного Закона закрепляет правовые последствия отказа от добровольного выезда с территории Российской Федерации для лица, которому было отказано в рассмотрении ходатайства по существу или в признании беженцем и направлено уведомление об утрате правового статуса беженца или о лишении его правового статуса беженца и которое не воспользовалось правом обжалования данного решения.

Закон устанавливает, что указанные лица подлежат выдворению (депортации) совместно с членами его семьи за пределы территории Российской Федерации в соответствии с Закон о беженцах, другими

⁷⁴ Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции: Постановление Правительства РФ от 13 ноября 2012 г. № 1162 // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 47. – Ст. 6511.

⁷⁵ Проект Федерального закона № 37040-3 «О миграции в Российской Федерации» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 13.12.2000) // СПС КонсультантПлюс.

федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, и международными договорами Российской Федерации. Следует отметить, что в соответствии с двусторонними международными договорами Российской Федерации о реадмиссии при наличии указанных оснований лицо подлежит не выдворению (депортации), а реадмиссии.

Таким образом, указанные выше лица подлежат выдворению (депортации):1), во-первых, в соответствии с положениями Закона о беженцах;2) во-вторых, на основании иных федеральных законов, например, в соответствии с Законом о правовом положении иностранных граждан;3) в-третьих, в соответствии с международными договорами, т.е. заключенными Российской Федерацией с иностранными государствами договорами о реадмиссии. Главным отличием реадмиссии от всех иных принудительных процедур, применяемых к иностранным гражданам (лицам без гражданства) (административное выдворение, депортация), является то, что иностранный гражданин (лицо без гражданства), не имеющий законных оснований для пребывания на территории Российской Федерации либо въехавший с нарушением установленных правил, подлежит высылке в ту страну, с территории которой он въехал, а не в страну своего гражданства, как это практикуется при других принудительных мерах⁷⁶. Но основанием применения реадмиссии является наличие международного соглашения.

П. 1 ст. 61 Конституции РФ гласит, что гражданин РФ не может быть выслан за пределы РФ или выдан другому государству. Это положение нашло отражение в п. 5 ст. 4 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»⁷⁷. Принцип недопустимости высылки защищает граждан от уголовного преследования по законодательству другого

⁷⁶ Жеребцов А.Н., Шуршалова Е.С. Комментарий к Федеральному закону от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. – 2015.

⁷⁷ О гражданстве Российской Федерации: Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ// Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 22. – Ст. 2031.

государства⁷⁸. Таким образом, термин высылка в российском законодательстве не связан с противодействием нелегальной миграции.

Принятие решения о нежелательности их пребывания на территории Российской Федерации. В соответствии с ч. 4 ст. 25.10 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и порядке въезда в Российскую Федерацию» данная мера принуждения применяется последующим основаниям: 1) если иностранный гражданин или лицо без гражданства незаконно находится на территории Российской Федерации; 2) если иностранному гражданину или лицу без гражданства не разрешен въезд в Российскую Федерацию; 3) если законно находящийся в Российской Федерации иностранный гражданин или лицо без гражданства создает реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства, общественному порядку, здоровью населения, основам конституционного строя, нравственности, правам и законным интересам других лиц.

При выявлении, документировании и принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства, необходимо обратить внимание на то, что данное решение является основанием для запрета его дальнейшего въезда на территорию Российской Федерации. При этом срок действия такого запрета в законодательстве не определен, как это сделано для аналогичных мер административного принуждения в сфере миграции – административного выдворения, депортации и реадмиссии. Поэтому принятие решения о нежелательности пребывания (проживания) без применения процедуры депортации запрещает въезд иностранного гражданина бессрочно.

Следует назвать и еще одну меру, предусмотренную ч. 3 ст. 25.10 Закона о порядке выезда и въезда – принятии решения о не разрешении на въезд в Российскую Федерацию. Основания для возможного применения данной меры предусмотрены ст. 26 данного закона. Основания для

⁷⁸ Изотова Е.Н. Анализ принципов гражданства в Российской Федерации // Административное право и процесс. – 2012. – № 7. – С. 70.

обязательного применения рассматриваемой меры предусмотрены ч. 1 ст. 27 этого Закона. Порядок принятия решения о не разрешении въезда в Российскую Федерацию и перечень федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать такие решения, установлены Правительством РФ⁷⁹.

В органы миграционного контроля внедрена специальная автоматизированная система контроля над иностранными гражданами, въезжающими в РФ и выезжающими из РФ, благодаря которой огромному количеству иностранных граждан был запрещен въезд в Россию в связи с допущенными ими нарушениями российских законов. Данный механизм уже показывает высокую эффективность и значимость уже на ранних стадиях своего действия, и все увереннее становится одним из важнейших инструментов противодействия незаконной миграции.

В целях эффективного противодействия нелегальной миграции необходимо:

1. Интенсифицировать процесс формирования многофункциональных миграционных центров во всех субъектах РФ. В Москве такой центр создан на основании Распоряжения Правительства Москвы от 10 ноября 2014 г. № 629-РП «О создании Государственного бюджетного учреждения г. Москвы «Многофункциональный миграционный центр»⁸⁰. Его целями являются: 1) обеспечение получения иностранными гражданами, прибывшими в Российскую Федерацию, документов, разрешающих им осуществлять трудовую деятельность в г. Москве, в том числе получения иностранными гражданами, прибывшими в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, патента для осуществления трудовой

⁷⁹ См.: О порядке принятия решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства: Постановление Правительства РФ от 14 января 2015 г. № 12 // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 4. – Ст. 654.

⁸⁰Распоряжения Правительства Москвы от 10 ноября 2014 г. № 629-РП «О создании Государственного бюджетного учреждения г. Москвы «Многофункциональный миграционный центр». – Режим доступа: <http://www.garaNet.ru/products/ipo/prime/doc/70689334/> (дата обращения: 11.09.2017).

деятельности; 2) обеспечение оказания медицинских услуг и услуг по определению уровня владения русским языком и иными знаниями; 3) обеспечение межведомственного взаимодействия органов исполнительной власти и подведомственных им организаций при реализации мероприятий, направленных на получение иностранными гражданами документов, разрешающих им осуществлять трудовую деятельность в г. Москве.

Сегодня действует сеть таких центров – 12 тыс. точек по всей стране, из них 2700 примерно – это полноценные многофункциональные центры и еще порядка 10 тыс. – это территориально обособленные подразделения в небольших населенных пунктах. Однако в некоторых субъектах РФ эти показатели не достигнуты. Негативная ситуация в Курганской области, Забайкальском крае – где охват меньше 80%⁸¹.

2. Разработать и принять Федеральный закон «О миграции», определяющий основные направления российской миграционной политики.

3. Рассмотреть вопрос о возможности применения метода легализации нелегальных мигрантов. Возможность миграционной амнистии вытекает из конституционного положения о возможности объявления амнистия, при этом характер предмета амнистии не обозначен. Следовательно, амнистия может быть и миграционного характера. Однако обязательным условием легитимности любой амнистии является решение Государственной Думы по объявлению амнистии.

Миграционная амнистия в России не объявлялась, но некоторые меры в этом направлении предпринимались. Так, с 22 сентября по 1 декабря 2005 г. в десяти регионах России: Москве и Московской области, Санкт-Петербурге, Екатеринбурге, Приморском, Красноярском и Краснодарском краях, в Иркутске, Омске и Сахалинской области в качестве эксперимента проводилась «миграционная амнистия» для легализации правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, незаконно находящихся на

⁸¹ Заседание Правительства: 14.01.2016. – Режим доступа: <http://m.goverNameNet.ru/all/21415/> (дата обращения: 10.09.2017).

территории РФ⁸².

Миграционная амнистия готовилась в 2005 – 2006 годах, но так и не состоялась. Необходимость в ней отпала, поскольку были внесены существенные поправки в Закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Благодаря либерализации законодательства и введению большой квоты на иностранную рабочую силу в 2007 году более 2,2 миллиона человек получили разрешение на работу и проблемы были решены. В 2008 г. Межрегиональная общественная организация «Центр содействия мигрантам» по поручению Государственной Думы Российской Федерации разработала Концепцию совершенствования миграционной политики и содействия эффективной интеграции мигрантов в российское общество⁸³, где в числе мероприятий названо проведение краткосрочной широкомасштабной амнистии для нарушителей МЗ РФ, обеспечение им возможности легализации. Однако Концепция принята не была. В 2012 г. разрабатывался проект закона о миграционной амнистии. Данный документ разрабатывался фондом «Миграция XXI век», но закон также не был принят

Процедура миграционной амнистии является эффективным способом, который приводит к многократному и быстрому сокращению количества незаконных мигрантов на территории принимающего государства⁸⁴.

Таким образом, можно сформулировать следующие выводы:

1. Административно-правовые средства противодействия нелегальной миграции представляют собой закрепленные в КоАП РФ и иных нормативно-

⁸² См.: Кобец П.Н. О развитии миграционного законодательства и формировании миграционной политики Российской Федерации // Миграционное право. – 2009. – № 2. – С. 22.

⁸³ Концепция «Создание единого комплекса социально-демографических технологий по совершенствованию института мигрантов в Российской Федерации», Межрегиональная общественная организация «Центр содействия мигрантам». – М., 2008. – С. 11.

⁸⁴ Смашникова Т.Б. Миграционная амнистия как мера противодействия незаконной миграции в Российской Федерации // Вестник Челябинского государственного университета. – 2013. – № 17 (308). – С. 38.

правовых актах и применяемые уполномоченными органами и должностными лицами методы воздействия к лицам, допускающим противоправное поведение в данной сфере, с целью выявления причин и условий, способствующих совершению правонарушений в сфере миграционных отношений, а также их предупреждения.

2. Нормы административного права, направленные на противодействие нелегальной миграции, можно подразделить на нормы, определяющие: деятельность ФМС ОВД России; правила пересечения Государственной границы Российской Федерации; правила пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации; миграционный контроль; меры административно-правовой ответственности; депортацию, принятие решения о нежелательности пребывания на территории Российской Федерации и принятие решения о неразрешении на въезд в Российскую Федерацию как меры административного принуждения.

3. Нами определены основные направления совершенствования административно-правовых средств противодействия нелегальной миграции:

1. Интенсификация процесса формирования многофункциональных миграционных центров во всех субъектах РФ.

2. Разработать и принять Федеральный закон «О миграции», в котором определить основные направления миграционной политики Российской Федерации, принципы миграции, ключевые понятия в данной сфере, права и обязанности мигрантов (в том числе трудовых).

3. Закрепить законодательно конкретные и четкие критерии, позволяющие должностным лицам МВД России устанавливать наличие оснований для применения в отношении иностранного гражданина (лица без гражданства) принятия решения о нежелательности его пребывания на территории Российской Федерации.

4. Рассмотреть вопрос о возможности применения миграционной амнистии.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение исследования можно сформулировать следующие выводы:

Под системой МЗ РФ следует понимать иерархичную и соподчиненную совокупность нормативно-правовых актов, связанных и взаимодействующих между собой, регулирующих общественные отношения в сфере миграции, где системообразующим фактором является предмет миграционно-правового регулирования.

Современную систему МЗ РФ, для более упрощенного ее понимания, следует разделить на две части: первую часть – административно-миграционный нормативный массив, состоящий из норм административно-МЗ РФ, и вторую часть – миграционный законодательный комплекс, состоящий из норм конституционного, международного, уголовного и трудового права. Несомненно, следует также разработать концепцию системы МЗ РФ, состоящую из вышеуказанных двух частей.

Следует принять в нашей стране в сфере миграции соответствующий специализированный, кодифицированный правовой акт – МК РФ (Миграционный кодекс), который включит в себя, вместо значительного множества самостоятельных актов, весь административно-миграционный правовой массив нормативно-правовых актов. Однако, вероятно, что при регулировании, например, вопросов трудовой миграции, вряд ли удастся четко разграничить административно-регулирующую составляющую и иное отраслевое регулирование. Поэтому МК РФ будет занимать определенное место и в структуре административно-миграционного правового массива, и в структуре институционального миграционного нормативного комплекса.

Одной из основных проблем, препятствующих эффективной реализации МЗ РФ, является отсутствие его систематизации и кодификации. Поэтому в качестве перспективного направления преодоления этой проблемы видится принятие МК РФ, а также дальнейшая работа по

разработке адекватных нормативно-правовых актов, реализующих основные положения различных существующих ныне концепций в сфере миграции.

МЗ субъектов РФ необходимо привести в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством, путем его пересмотра и отмены устаревших нормативных актов и положений, устранения противоречий, принятия новых законов, соответствующих современным реалиям миграционной сферы. Также предлагается разграничить полномочия РФ и ее субъектов посредством рамочного МЗ, с закреплением права субъектов РФ устанавливать соответствующую административную ответственность в случаях нарушения правовых миграционных норм регионального законодательства. Что же касается органов местного самоуправления, то в настоящей диссертации их предлагается наделить полномочиями, совместно с органами государственной власти, осуществлять миграционный контроль за теми миграционными процессами, которые происходят непосредственно на территории соответствующих органов местного самоуправления.

В-третьих, приоритетным направлением реализации МЗ РФ является, на взгляд автора настоящей диссертации, создание информационных баз мигрантов РФ, а также надлежащее информирование:

- всех жителей РФ – о достоверной миграционной ситуации,
- мигрантов – о требованиях, предъявляемым к ним, а также об основных правилах временного пребывания на территории РФ.

Такое информирование предполагает обеспечение граждан доступными печатными материалами (например, в виде тематических брошюр), а также создание специализированных информационных сайтов.

В-четвертых, одним из важнейших направлений совершенствования миграционной политики является соблюдение системного контроля за работодателями, осуществляющими массовый набор трудовых мигрантов, в том числе - аудит их деятельности на предмет соответствия установленных трудовых отношений с мигрантами имеющимся нормативным требованиям. При этом, соответственно, одним из перспективных направлений

деятельности Правительства РФ в сфере регулирования миграционных процессов должно стать развитие программ, направленных на формирование модели социально ответственного бизнеса среди работодателей, активно привлекающих иностранную рабочую силу. Для этого необходимо принятие соответствующих законов или программ, в том числе на региональном и муниципальном уровнях, которые бы способствовали более успешной адаптации мигрантов в принимающий социум.

Доказано, что реализацией МЗ РФ является практическое воплощение в жизнедеятельность содержащихся в нем установлений в интересах урегулированности миграционных правоотношений, которые зависят в определённой степени от качества правового поля, регламентирующего МЗ РФ соответствующими способами и средствами административно-правового механизма.

Уровень развития МЗ РФ, по нашему мнению, во многом зависит от того, насколько действующее законодательство адаптировано к современным реалиям и насколько оно принимается своевременно, а также большое значение имеет уровень научного изучения вопросов МЗ РФ и теоретических разработок, которые в последующем могут войти в основной состав действующего законодательства и устранить многие теоретические и нормативные пробелы.

Практический аспект непосредственной реализации МЗ РФ, на наш взгляд, представляется особенно актуальным аспектом исследования, поскольку он имеет конкретно-определённую воплощённость в жизнь правовых норм, реализуемых уже субъектами правоприменения, т.е. лицами, применяющими правовые нормы в процессе осуществления своей профессиональной деятельности. Особенно острыми и дискуссионными вопросами всегда были правоотношения, касающиеся прав и защиты человека и гражданина, так как именно такая концепция прав человека закреплена в Основном законе нашей страны. Однако в миграционных правоотношениях не все так просто, помимо того, что они касаются прав

человека, они также затрагивают и непосредственно интересы государства и всего российского общества, поэтому здесь необходимо соблюсти баланс интересов.

Реализацией миграционного законодательства РФ является практическое воплощение в жизнедеятельность содержащихся в нем установлений в интересах урегулированности миграционных правоотношений. При этом важно учитывать, что: во-первых, реализация значительной части норм МЗ РФ является сложным многоаспектным процессом, осуществляющимся при помощи средств и способов (элементов) административно-правового механизма; а, во-вторых, динамика социального развития требует постоянного научно-практического внимания не только к самому процессу, но и к элементам административно-правового механизма реализации МЗ РФ в целях обеспечения их эффективности и соответствия современным реалиям.

Административные правонарушения в сфере миграции можно классифицировать по объекту правонарушения: первая группа включает правонарушения, касающиеся несоблюдения иностранными гражданами и лицами без гражданства правил въезда или пребывания на территории РФ; вторая группа – деяния, связанные с нарушением правил привлечения к трудовой деятельности иностранного гражданина или лица без гражданства.

Административный штраф представляет собой денежное наказание, назначаемое лицам, нарушающим административно-правовые нормы, юрисдикционными органами или их полномочными представителями в пределах, установленных законодательством. Данный вид административного наказания предусмотрен за все правонарушения, связанные с нелегальной миграцией.

Административное выдворение заключается в принудительном и контролируемом перемещении иностранных граждан через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, – в

контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан из Российской Федерации.

Административное приостановление деятельности заключается во временном прекращении деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг и применяется в области правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности.

Предлагаем внести изменения в отдельные нормы КоАП РФ, связанные с нелегальной миграцией: положение о том, что не устанавливается в качестве меры административного наказания административное выдворение, если иностранный гражданин или лицо без гражданства добровольно прибыло для исполнения обязанности покинуть территории РФ; положение о том, что иностранные граждане или лица без гражданства, заявившие об убежище на территории РФ, освобождаются от ответственности за совершение отдельных правонарушений.

Административно-правовые средства противодействия нелегальной миграции представляют собой закрепленные в КоАП РФ и иных нормативно-правовых актах и применяемые уполномоченными органами и должностными лицами методы воздействия к лицам, допускающим противоправное поведение в данной сфере, с целью выявления причин и условий, способствующих совершению правонарушений в сфере миграционных отношений, а также их предупреждения.

Правоприменение, как особая форма реализации миграционного законодательства представляет собой одну из форм, оперативно-исполнительной и правоохранительной государственно-властной управленческой деятельности, реализуемая особыми уполномоченными на это законом органами государственной власти, которая представляет собой особый перевод общих нормативно-правовых предписаний и принципов в юридически значимое поведение конкретных субъектов миграционных

правоотношений, целью которого является синхронизации поведения участников правоприменительного миграционного процесса и завершается принятием соответствующего индивидуально-властного акта.

Правоприменение АМЗ осуществляется в отношении конкретных видов мигрантов на конкретно определенной стадии реализации миграционного законодательства, зависящей непосредственно от их вида, а также стадий процесса государственного управления миграционными процессами.

3) Для эффективного осуществления правоприменения МЗ РФ, необходимо наличие следующих элементов:

а) четкого разграничения полномочий по правоприменению в миграционной сфере в соответствии с компетенцией определенных уполномоченных государственных органов, с равномерным распределением праворименительных функций;

б) расширения полномочий ФМС РФ, что позволит оперативно (в рамках системы одного государственного органа) реагировать на изменение миграционной обстановки в стране, устранить излишние бюрократические процедуры, ускорить принятие отдельных решений, повысить ответственность данного органа за реализацию государственной миграционной политики в РФ, а не перекладывать эти полномочия с одного ведомства на другое;

в) рационализации правоприменительного процесса миграционно-правовых норм;

г) использования в правоприменительном процессе современных научно-технических средств и положительного зарубежного опыта (например, достигнутых результатов по кодификации миграционного законодательства Азербайджанской Республики);

д) соответствующей компетенции, квалификации, правовой культуры должностных лиц, осуществляющих правоприменение миграционного законодательства РФ;

е) процедурной детализации полномочий органов исполнительной власти, выраженной в соответствующих административных регламентах, с расширением их перечня и увеличения объема административных процедур;

ж) тщательной проверки деятельности правоприменяющих лиц со стороны компетентных органов власти в порядке контроля и надзора, чтобы исключить некачественное осуществление реализации административно-миграционного законодательства РФ.

Основными направлениями совершенствования административно-правовых средств противодействия нелегальной миграции являются следующие:

- интенсификация процесса формирования многофункциональных миграционных центров во всех субъектах Российской Федерации;

- разработка и принятие федерального закона «О миграции», в котором необходимо определить основные направления миграционной политики Российской Федерации, принципы миграции, ключевые понятия в данной сфере, права и обязанности мигрантов (в том числе трудовых);

- законодательное закрепление конкретных и четких критериев, позволяющих должностным лицам МВД России устанавливать наличие оснований для применения в отношении иностранного гражданина (лица без гражданства) принятия решения о нежелательности его пребывания на территории Российской Федерации;

- всестороннее исследование, с выходом на положительное решение, вопроса о возможности применения миграционной амнистии.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ

Международные акты

1. Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948г. // Российская газета. – 1998. – 10 декабря.
2. Конвенция о статусе беженцев (Женева, 28 июля 1951 г.) // Гражданин и право. 2002. - №6.
3. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.) Текст. // Российская газета. 1995. - 23 июня.

Конституция Российской Федерации. Федеральные законы

4. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изм. и доп., внесенными указами Президента Российской Федерации от 9 янв. 1996 г. №20; 10 февр.1996 г. №173; 9 июня 2001 г. №679; 25 июля 2003 г. №841; федер. конституц. законами от 25 марта 2004 г. №1-ФКЗ ; 14 окт. 2005 г. №6-ФКЗ ; 12 июля 2006 г. №2-ФКЗ; 30 дек. 2006 г. №6-ФКЗ ; 21 июля 2007 г. №5-ФКЗ; 30 дек. 2008 г. №6-ФКЗ, №7-ФКЗ ; 5 февр. 2014 г. №2-ФКЗ // Российская газета. – 1993. – 25 дек. – № 237 ; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – №3.– Ст. 152, №7. – Ст. 676 ; 2001. – №24. – Ст. 2421 ; 2003. – №30. – Ст. 2143 ; 2004. – №13. – Ст. 1110 ; 2005. – №42. – Ст. 4212 ; 2006. – №29. – Ст. 3119 ; 2007. – №1(ч.1). – Ст.1, №30. – Ст. 3745 ; 2009. – №1. – Ст.1, 2 ; 2014. – № 6. – Ст. 548; 2014. – № 31. – Ст. 4398.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 30 декабря 2001 г. №195-ФЗ : в ред. от 3 февраля 2014 г. №15-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2002. - №1 (ч.1). - Ст. 1 ; 2013.-№6.-Ст. 566.
6. Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ : в ред. от 21.07.2014 г. № 105-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 25. – Ст. 2954; 2014. – № 19. – Ст. 2310.

7. О вынужденных переселенцах: закон Рос. Федерации от 19 февр. 1993 № 4530 1: в ред. от 23 июля 2008 г. // Собр. Законодательства Рос. Федерации. - 1995. - № 52. - Ст. 5110; 2008. - № 30 (ч. 2).-3616.

8. О беженцах: Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 (ред. от 22.12.2014) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 12. – Ст. 425; Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 52. – Ч. I. – Ст. 7557

9. О государственной границе Российской Федерации: Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 (ред. от 7 03.07.2016) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 17. – Ст. 594; Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 1. – Ч. I. – Ст. 88.

10. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 12.05.2016) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945; 2016. № 20. Ст. 2820.

11. О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 22. – Ст. 2754; 2016. – № 15. – Ст. 2071.

12. О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию : федер. закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ: в ред. от 09 марта 2010 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации.- 1996. -№ 34. Ст. 4029; Рос. газ. -№ 51.-10 марта 2010.

13. О гражданстве Российской Федерации: федер. закон от 31 мая 2002 г. № 62 ФЗ: в ред. от 28 июня 2009 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2002. — № 22. - Ст. 2031; 2009. — № 26.-Ст. 3125.

14. О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: федер. закон от 10 августа 1993 г. № 5242-1 // Российская газета. 1993. 10 августа.

15. О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: федер. закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.

Указы Президента РФ и Постановления Правительства РФ

16. О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 22. – Ст. 2754; 2016. – № 15. – Ст. 2071.

17. О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции: Указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 15. – Ст. 2071.

18. О миграционной карте: Постановление Правительства РФ от 16 августа 2004 г. № 413 (ред. от 06.05.2006) // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 34. – Ст. 3553; 2006. – № 19. – Ст. 2092.

19. О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 15 января 2007 г. № 9 (ред. от 05.04.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 5. – Ст. 653; 2016. – № 15. – Ст. 2102.

20. Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции: Постановление Правительства РФ от 13 ноября 2012 г. № 1162 (ред. от 12.09.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 47. – Ст. 6511.

21. Об утверждении Правил режима в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации: Приказ Росграницы от 27 октября 2010 г. № 451-ОД (ред. от 25.05.2015) // Российская газета. – 2011. – № 60. – 23 марта; СПС «КонсультантПлюс». – 2015.

22. О реорганизации подразделений виз, регистрации и паспортной работы милиции в паспортно-визовую службу органов внутренних дел: постановление Правительства РФ от 15 февраля 1993 г. № 124 (утратило силу) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 8. – Ст. 659.

23. Распоряжения Правительства Москвы от 10 ноября 2014 г. № 629-

РП «О создании Государственного бюджетного учреждения г. Москвы «Многофункциональный миграционный центр». – Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70689334/> (дата обращения: 11.09.2017).

24. Об основах пограничной политики Российской Федерации: указ Президента РФ от 5 октября 1996г. № //Российская газета. 1996. 6 ноября.

25. Об утверждении положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища: указ Президента РФ от 21 июля 1997 г. № 746 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 30. Ст.3601.

26. О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики : указ Президента РФ от 23 февраля 2002 г. № // Российская газета. 2002. 19 ноября.

Судебная практика

27. Об отмене постановления о привлечении к ответственности по ч. 1 ст. 18.15 КоАП РФ за нарушение предпринимателем требований МЗ РФ, которое выразилось в приеме на работу в кондитерский цех в качестве пекаря-кондитера гражданки Республики Кыргызстан без разрешения на работу и в отсутствие медицинских документов. В удовлетворении требования отказано, поскольку наличие в действиях предпринимателя состава правонарушения доказано, процессуальных нарушений при привлечении предпринимателя к ответственности не установлено: Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 31.10.2012 по делу N А45-17294/2012– [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.consultant.ru/about/software/systems/sudguide/>

28. Об отмене постановления о привлечении к ответственности по ч. 1 ст. 18.15 КоАП РФ за привлечение обществом к трудовой деятельности иностранного гражданина без разрешения на работу на территории конкретного субъекта РФ. В удовлетворении требования отказано, поскольку

факт нарушения МЗ РФ установлен: постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 14.09.2012 по делу N А67-6057/2011– [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.consultant.ru/about/software/systems/sudguide/>

29. Об отмене постановления о привлечении к ответственности по ч. 1 ст. 18.15 КоАП РФ за привлечение к трудовой ответственности иностранного гражданина в отсутствие разрешения на работу. Требование удовлетворено в части назначенного штрафа, поскольку доказательств, подтверждающих, что предпринимались меры по соблюдению требований действующего МЗ РФ, обществом не представлено, при этом вмененное обществу деяние совершено впервые, что является смягчающим обстоятельством: постановление ФАС Московского округа от 10.01.2013 по делу N А40-51939/12-144-251– [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/about/software/systems/sudguide/>

30. В удовлетворении заявления о признании недействительным распоряжения миграционного органа о проведении проверки по контролю за соблюдением режима пребывания на территории РФ иностранных граждан, привлечением и использованием иностранных работников отказано правомерно, так как оспариваемое распоряжение не нарушает прав и законных интересов заявителя в сфере предпринимательской деятельности и соответствует требованиям действующего законодательства: постановление ФАС Московского округа от 09.07.2009 N КА-А41/4034-09 по делу N А41-18895/08– [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.consultant.ru/about/software/systems/sudguide/>

31. О признании незаконной внеплановой проверки органа миграционного контроля. В удовлетворении требования отказано, поскольку проверка проведена по основаниям, указанным в пункте 3 части 5 статьи 32 ФЗ от 25.07.2002 N 115-ФЗ, согласование с органами прокуратуры не требовалось, порядок проведения внеплановой проверки органом миграционного контроля не нарушен: постановление ФАС Поволжского

округа от 26.07.2013 по делу N А55-22662/2012– [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.consultant.ru/about/software/systems/sudguide/>

32. О признании незаконным постановления уполномоченного органа о привлечении общества к ответственности по ч. 3 ст. 18.15 КоАП РФ за ненаправление в уполномоченный орган уведомления о заключении с иностранным гражданином, имеющим разрешение на работу, трудового договора. Требование удовлетворено, поскольку уполномоченным органом были нарушены требования к организации и проведению проверки соблюдения требований законодательства в сфере миграции: постановление ФАС Северо-Западного округа от 24.09.2013 по делу N А52-235/2013 – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.consultant.ru/about/software/systems/sudguide/>

33. Суд признал правомерным постановление Управления Федеральной миграционной службы о привлечении предпринимателя к административной ответственности за несообщение о привлечении к трудовой деятельности гражданина Узбекистана, обоснованно заключив, что действующее законодательство не освобождает работодателя, который привлек гражданина к трудовой деятельности по совместительству, от обязанности уведомлять о данном факте уполномоченный орган: постановление ФАС Северо-Западного округа от 11.10.2010 по делу N А56-7815/2010– [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.consultant.ru/about/software/systems/sudguide/>

34. О привлечении к ответственности по ч. 1 ст. 18.16 КоАП РФ за несоблюдение МЗ РФ, привлечение к осуществлению трудовой деятельности на торговом объекте иностранного гражданина, у которого отсутствует разрешение на работу в РФ. В удовлетворении требования отказано, поскольку в действиях общества имеется состав вмененного административного правонарушения: постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 03.09.2012 по делу N А32-66/2012 – [Электронный ресурс]. – Режим доступа :

<http://www.consultant.ru/about/software/systems/sudguide/>

35. Суды сделали правильный вывод о наличии в действиях общества вины за совершенное правонарушение, поскольку доказательства принятия обществом всех зависящих от него мер к соблюдению МЗ РФ Российской Федерации в материалы дела не представлены: постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 10.11.2009 по делу N А53-7506/2009–

[Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.consultant.ru/about/software/systems/sudguide/>

36. Общество не представило суду доказательства, свидетельствующие о надлежащем выполнении им требований МЗ РФ, организации им работы своих сотрудников с целью исключения выявленного нарушения и осуществлении контроля за совершением ими необходимых для этого действий. Таким образом, суд правильно пришел к выводу о наличии в действиях общества состава правонарушения по части 4 статьи 18.9 КоАП РФ: Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 13.10.2008 N Ф08-6109/2008 по делу N А53-5957/2008-С4-48– [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.consultant.ru/about/software/systems/sudguide/>

37. Суды первой и апелляционной инстанций, учитывая обстоятельства дела, характер совершенного правонарушения, не нашли оснований для применения к предпринимателю наказания в виде административного приостановления деятельности за несоблюдением им норм МЗ РФ при использовании иностранной рабочей силы, поскольку посчитали, что назначением наказания в виде наложения штрафа будет достигнута цель административного наказания: Постановление ФАС Центрального округа от 06.03.2009 по делу N А62-4719/2008– [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.consultant.ru/about/software/systems/sudguide/>

38. Об отмене актов о привлечении к ответственности, предусмотренной ч. 3 ст. 18.8 КоАП РФ, за правонарушение, совершенное в городе федерального значения, в виде нарушения режима пребывания в РФ: Постановление Верховного Суда РФ от 12 мая 2015 г. № 5-АД15-8 // СПС

«КонсультантПлюс».

39. О пересмотре в порядке надзора судебных актов по делу об отмене постановления о привлечении к ответственности по ч. 1 ст. 18.15 КоАП РФ и замене назначенного наказания в виде штрафа на административное приостановление деятельности: Определение ВАС РФ от 31 января 2013 г. № ВАС-8793/12 по делу № А06-5133/2011 // СПС «КонсультантПлюс».

40. Постановление по делу об административном правонарушении Нижневартовского городского суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 29 июля 2015 года по делу № 5-897/2015. Режим доступа: <https://rospravosudie.com/court-nizhnevartovskij-gorodskoj-sud-xanty-mansijskij-avtonomnyj-okrug-s/act-497032595/>.

СПЕЦИАЛЬНАЯ ЛИТЕРАТУРА

Монографии, учебники, статьи, диссертации

41. Агапов А. Б. Административное право: учебник / А. Б. Агапов. - М.: Эксмо, 2006. - 784 с.

42. Акимова С. А., Белянская Л. И., Герасимов С. А. Правовые основы реадмиссии / С.А. Акимова, Л.И. Белянская, С.А. Герасимов. - М.: Юнити-Дана, 2010.- 160 с.

43. Акимова С. А., Белянская Л. И., Зайцева Е. С., Прудникова Т. А. Правовое регулирование трудовой миграции / С.А. Акимова, Л. И. Белянская, Е.С. Зайцева, Т.А. Прудникова. - М: Юнити-Дана, 2010. - 174 с.

44. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура государственного управления /В.Б. Аверьянов. - М., 1984. - 257 с.

45. Апарышев И. Депортация, выселение, выдворение... // ЭЖ-Юрист. – 2012. – № 42. – С. 2.

46. Баженова Е.С. Миграционная ситуация в приграничных районах КНР: перспективы миграций в регионы Сибири и Дальнего Востока России // Миграционное право. – 2014. – № 2. – С. 27 - 31.

47. Баранов А.П. Правонарушения и преступления, связанные с незаконной миграцией в Российской Федерации // Миграционное право. – 2010. – № 4. – С. 28 - 32.

48. Бессарабов В.Г. Обеспечение органами прокуратуры законности в сфере миграции // Lexrussia. – 2013. – № 10. – С. 1081 - 1093.

49. Боброва Н.А. Общетеоретический и межотраслевой аспекты юридической ответственности. М.: Юрлитинформ. 2019. – 544 с.

50. Боброва Н.А., Сидоров В.Н. Возврат незаконно полученного пособия по безработице бывшими мигрантами // Конституционализм и государствоведение. 2017. №2. С.17-23.

51. Бокарев С.Н., Бормотова Т. М., Концептуальные основы регулирования миграционных процессов в современной России на фоне мирового финансово-экономического кризиса // Миграционное право. – 2010. – № 3. – С. 35 - 38.

52. Бормотова Т.М., Рябова Е.Л., Шикула Э.Р. и др. Управление миграционными процессами современной России: политическое прогнозирование: Монография. – М.: Этносоциум, 2015. – 128 с.

53. Брус В.А. Современные черты миграционных процессов и миграционной политики в странах Западной Европы // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 12. – С. 66 - 70.

54. Жеребцов А.Н., Шуршалова Е.С. Комментарий к Федеральному закону от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. – 2015.

55. Жолобов Я.Б. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства: проблемы и пути их решения // Судья. – 2015. – № 6. – С. 31-36.

56. Кобец П.Н. О развитии МЗ РФ и формировании миграционной политики Российской Федерации // Миграционное право. – 2009. – № 2. – С. 21-24.

57. Козлов В.Ф., Лукьянов А.С. Консолидация национального

законодательства в сфере противодействия незаконной миграции // Российская юстиция. – 2015. – № 3. – С. 22 - 25.

58. Концепция «Создание единого комплекса социально-демографических технологий по совершенствованию института мигрантов в Российской Федерации», Межрегиональная общественная организация «Центр содействия мигрантам». – М., 2008. – С. 11.

59. Коробеев В.А. Конституционно-правовые основы миграционной политики Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008. – 26 с.

60. Лукьянова А.Ю. Оценка масштабов незаконной миграции в России: методологические и методические подходы // Миграционное право. – 2012. – № 4. – С. 33 - 35.

61. Миграция и демографический кризис в России / Под ред. Ж.А. Зайончковской, Е.В. Тюрюкановой. – М.: МАКС Пресс, 2010. – 112 с.

62. Муравенкова М.В. Административная ответственность в сфере миграционной политики в Российской Федерации // Молодой ученый. – 2015. – №10. – С. 921 - 926.

63. Орешина Н.И. К вопросу об определении понятия «миграция» // Юридический мир. – 2010. – № 3. – С. 43 - 45.

64. Проект Федерального закона № 37040-3 «О миграции в Российской Федерации» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 13.12.2000) // СПС КонсультантПлюс.

65. Прудников А.С., Акимова С.А. Нелегальная миграция и административно-правовая ответственность за отдельные правонарушения в сфере миграции // Lexrussica. – 2013. – № 9. – С. 953 - 960.

66. Россия продолжает находиться в состоянии «демографической бифуркации». 15.02.2016. – Режим доступа: <http://www.narodsobor.ru/events/demography/29733-rossiya-prodolzhaet-naxoditsya-v-sostoyanii-qdemograficheskoy-bifurkacziiq?format=pdf> (дата обращения: 11.09.2017).

67. Рязанцев С.В. Вопросы терминологии и трактовки миграции // Миграционные процессы в России / Под ред. В.В. Локосова и Л.Л. Рыбаковского. – М.: Экон-информ, 2014. – 384 с.

68. Рыжкова А.Н. Административная ответственность за нарушение законодательства о трудовой миграции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2015. – 33 с.

69. Севрюгин М.А. Основные проблемы противодействия нелегальной миграции в России // Административное право и процесс. – 2014. – № 6. – С. 75 - 77.

70. Симагин Ю.А. Территориальная организация населения: учеб. пособие для вузов / Под общ. ред. В.Г. Глушковой. – М.: Дашков и К, 2012. – 423 с.

71. Словарь Мерриам– Вебстер. – URL: <http://www.merriam-webster.com/dictionary/migrate> (дата обращения: 11.09.2017).

72. Смашникова Т.Б. Понятия незаконной миграции и нелегальной миграции в нормативных правовых актах Российской Федерации // Вестник Челябинского государственного университета. – 2011. – № 19(234). Право. – Вып. 28. – С. 50 - 53.

73. Совбез РФ обсудил возможную ликвидацию ФМС и ФСКН. – Режим доступа: <http://rg.ru/2016/03/31/sovbez-rf-obsudil-vozmozhnuuiu-likvidaciiu-fms-i-fskn.html> (режим доступа: 10.09.2017).

74. Трансформация миграционных процессов на постсоветском пространстве / Под ред. Л.Л. Рыбаковского. – М.: АCADEMIA, 2009. – 432 с.

75. Федеральная служба государственной статистики. Статистический бюллетень. Предположительная численность населения Российской Федерации до 2030 года. – М., 2013. – Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140095525812 (дата обращения: 11.10.2017).

76. ФМС РФ: миграционная ситуация меняется. 07.01.2016. – Режим доступа: <http://www.express-novosti.ru/get/45831/fms-rf-migratsionnaya->

situatsiya-menyuetsya.html (дата обращения: 11.10.2017).

77. Хабриева Т.Я., Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Динамика развития МЗ РФ в современной России // Журнал российского права. – 2010. – № 10. – С. 12 - 14.

78. Юдина Т.Н. Подходы экспертов к структурированию миграции / Миграция в России 2000-2012. Хрестоматия в 3-х т. – М.: Спецкнига, 2013. – Т. 1. – С. 852 - 864.

Специальные источники на иностранных языках

79. Albert R. The Cult of Constitutionalism / R. Albert // Florida State University Law Review. 2012. Vol. 39. Iss. 2. P. 373-417.

80. Bodrova N.A. State without ideology is absurd // Scientific Research of the SC countries: Synergy and Integration»: International Conference 31.08.2019. Pekin/ Beijing, PRC. 2019: Scientific publishing house Infinity. 2019. P.44-50 ISBN 978-5906-695-51-3.

81. Bobrova N.A. Form of Government in Russia // Scientific Research of the SCO countries: Synergy and Integration»: International Conference 31.08.2019 Pekin / Beijing, PRC. 2019: Scientific publishing house Infinity. 2019. P.36-43.

82. Bobrova N.A. Form of Government in Russia: Advantages and Disadvantages // Slovak international scientific journal. Bratislava. 2019. № 29. Vol. 2. S. 47-51.

83. Carroll R.T. Communal reinforcement / R.T. Carroll // The Skeptic`s Dictionary URL: <http://skepdic.com/communalreinforcement.html>.

84. Loughlin M. Constituent Power // Loughlin M. The idea of Public Law. Oxford University Press. Oxford Scholarship Online. 2010. – 530 p.

85. Olson K. Paradoxes of Constitutional Democracy / K. Olson // American Journal of Political Science. 2007. Vol. 51. Iss. 2. P. 330-345.