

УДК 342

DOI 10.37279/2413-1733-2021-7-3(1)- 270-276

ИНСТИТУТ МИГРАЦИОННОЙ АМНИСТИИ КАК ИНСТИТУТ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПОНЯТИЯ И КЛАССИФИКАЦИЯ

Трифонова К. В.

Крымский филиал ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия»

Статья посвящена исследованию института миграционной амнистии в современных условиях в контексте правоохранительной деятельности. Автор проводит теоретико-правовой анализ института правоохранительной деятельности, выделяя в качестве одного из направлений миграционную деятельность. Автором обосновывается необходимость проведения миграционной амнистии в настоящее время с учетом пандемии коронавируса. В статье дана подробная классификация миграционных амнистий, позволяющая сквозь призму содержания каждого вида выявить их особенности.

В заключении автор приходит к выводу, что институт миграционной амнистии является действенным инструментом решения множества миграционных проблем.

Ключевые слова: правоохранительная деятельность, миграционная деятельность, миграционная амнистия, легализация, регуляризация, мигрант, миграционное законодательство.

В Российской Федерации сложился подход, согласно которому правоохранительная деятельность обособливается от других видов юридической деятельности (например, таких, как правозащитная) используемыми мерами воздействия субъектов, ее осуществляющих. Таковыми являются регламентированные законом меры государственного принуждения и взыскания, направленные на правонарушителей [1, с. 5]. Если проанализировать существующие оценки сути правоохранительной деятельности, присутствующие в работах ряда ученых, то можно заметить одну особенность. В них, как правило, понятия «охрана» и «защита» используются совместно как синонимичные [2, с. 34]. Так, авторы учебника под общей редакцией В.П. Божьева и Б.Я. Гаврилова трактуют правоохранительную деятельность как «предусмотренную действующим законодательством государственную или санкционированную государством деятельность, направленную на охрану и защиту прав граждан, юридических лиц и государства и обеспечение выполнения ими своих обязанностей, осуществляемую, как правило, в определенном процессуальном порядке специально уполномоченными на то лицами и связанную с применением законных мер государственного принуждения» [3, с. 25].

Схожее понятие приводит С.М. Кузнецов, который рассматривает правоохранительную деятельность как «состоящую в защите и охране прав и свобод человека и гражданина, а также законных прав и интересов юридических лиц» [4, с. 130].

Точка зрения А.Ю. Гулягина основывается на том, что правоохранительной считает деятельность «только несудебных государственных органов по охране и защите прав, осуществляемую путем применения властных полномочий по отно-

шению к лицам, не состоящим с ними в отношениях подчинения типа «работодатель – работник» [5, с. 25].

Раскрывая сущность дефиниции «правоохранительная деятельность», следует отметить, что оно по-прежнему может считаться дискуссионным, несмотря на большое количество учебников и специальной литературы, посвященной данной проблематике.

В настоящее время имеется два подхода к пониманию правоохранительной деятельности - широкий и узкий, конкретная наполненность которых отличается в зависимости от выбранного основания для классификации. Так, по такому основанию, «как субъекты правоохранительной деятельности, сторонники широкого подхода говорят о том, что она осуществляется всеми органами законодательной, исполнительной и судебной власти, обеспечивающими соблюдение прав и свобод человека и гражданина, поддержание законности и правопорядка» [6, с. 34].

Для узкого подхода характерно представление правоохранительной деятельности «как деятельности только несудебных государственных органов по охране прав, осуществляемую путем применения властных полномочий по отношению к лицам, не состоящим с ними в отношениях подчинения типа «работодатель – работник» [7, с. 25].

Функционально правоохранительная деятельность в сфере миграции определяется как административная деятельность в сфере профилактики и предупреждения миграционных правонарушений, а также процессуальную деятельность (деятельность государственного органа или должностного лица всегда связана с принятием решения по конкретному миграционному делу и его оформлением).

Необходимо поддержать точку зрения С.Н. Назарова, который акцентирует внимание на том, что «правоохранительная деятельность в правовом государстве реализуется как с применением, так и без применения мер принуждения» [8, с. 117]. Предлагаемый подход позволяет рассматривать в качестве правоохранительной такие виды юридической деятельности, как юрисдикционная деятельность, осуществляемая как государственными (судебная, следственная и др.), так и негосударственными органами (нотариальная, третейское судопроизводство и др.), надзорно-контрольная деятельность (прокурорская и др.) и т.д.

Одним из аспектов правоохранительной деятельности государства является деятельность уполномоченных органов в сфере миграции.

Россия — четвертая страна в мире по численности приёма всех категорий мигрантов. Из-за закрытия государственных границ из-за коронавирусной инфекции большинство мигрантов осталось в РФ. И глава российского отделения МОМ обратил внимание на то, что «универсальные права человека должны соблюдаться и в отношении мигрантов всех категорий»[9].

Согласно социально-экономическому прогнозу, до 2024 г. естественная убыль населения может быть компенсирована лишь за счет иностранных граждан. Демографы сходятся во мнении, что даже при успешной реализации майского указа Президента РФ от 2018 г. в России за 30 лет не удастся достичь естественного прироста населения – превышения рождаемости над смертностью [10].

Необходимо согласиться с мнением тех авторов, которые акцентируют внимания на том, что «миграция способна увеличивать масштабы экономики, приводя к со-

зданию новых рабочих мест, причем конкуренция иностранцев и местного населения скорее миф ввиду занятия мигрантами определенного сегмента рынка труда, контроль же в сфере миграции должен осуществляться не бездумным выстраиванием барьеров, а способностью принять и создать все необходимое для работы» [11].

Институт миграционной амнистии является действенным инструментом компенсации сохраняющейся убыли населения, выступая решением демографической проблемы.

Под институтом миграционной амнистии обычно понимают процедуры легализации определенных групп населения – лиц без гражданства либо иностранных граждан, незаконно находящихся на территории государства с целью занятия трудовой деятельностью, без оформления надлежащих документов и с соблюдением условий, выдвигаемых уполномоченными государственными органами [12, с. 124].

Миграционная амнистия как институт правоохранительной деятельности к сожалению, на законодательном уровне не закреплена. Это обуславливает отсутствие правового регулирования порядка проведения и содержания соответствующих мероприятий, а также полномочий какого-либо государственного органа или должностного лица на принятие решений по организации процедур по реструктуризации правового статуса иностранных граждан.

Необходимо понимать, что существуют такие понятия как регуляризация и амнистия. На наш взгляд, это тождественные понятия, хотя в зарубежной литературе они не всегда отождествляются.

Несмотря на значительный интерес научного сообщества к проблеме миграционной амнистии, в большей степени исследуется регулирование отношений в сфере субъектного состава амнистируемых лиц в зависимости от необходимости привлечения в экономику государство отдельных групп работников-мигрантов, а также проводится анализ отдельных институтов, связанных с порядком легализации. Однако оконченого исследования в сфере типологии и классификации миграционной амнистии, к сожалению, не нашли отражение в научной литературе.

В результате анализа имеющейся литературы мы разработали типологию, которая различает следующие виды амнистии:

1. Трудовая миграционная амнистия, классическая – направлена на регуляризацию статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, осуществляющих трудовую деятельность или осуществляющих работу (или оказывающих услуги) по гражданско-правовому договору. В условиях РФ, в первую очередь будет применяться к гражданам из стран СНГ с безвизовым режимом

2. Гуманитарная миграционная амнистия – направлена на регуляризацию статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, совершивших административные правонарушения, связанные, как правило, с нарушением режимом пребывания и носящие незначительный характер, а также тех лиц, у кого по разным причинам был изъят российский паспорт;

3. Чрезвычайная миграционная амнистия - направлена на регуляризацию статуса иностранных граждан или лиц без гражданства как правило, путем автоматического подливания Документов иностранных граждан, которые в силу различных причин чрезвычайного характера, не зависящим от него оказался на территории государства на вызванные например, коронавирусной инфекцией в целях решения миграционных проблем так как мигранты, получив возможность легального пребывания

ния в течение определённого времени, имеет возможность воспользоваться правом для получения какого-либо правового статуса в России.

4. Временная или разовая проводится с четко указанными периодами с конкретными временными ограничениями в сроках, в данном случае начало амнистии устанавливается конкретной датой и как правило количество претендентов, желающих урегулировать свой статус ограничено. Например, в отношении граждан Молдовы – с 5 по 30 ноября 2014 г. и в марте 2017 г., граждан Таджикистана – с 24 марта по 27 апреля 2017 г.,

5. Постоянная проводится без какого-либо ограничения в сроках, в данном случае в целях регуляризации не принимается в расчет никакая дата; число людей, которые могут претендовать на амнистию по этому основанию, велико, и такая система имеет непрерывный характер.

Репатриационная - применяется как правило в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, которые являются соотечественниками (репатриантами), и изъявили желание переехать на историческую родину по программам привлечения соотечественниками. Например, принятая Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (далее – Государственная программа), направленная на объединение потенциала соотечественников, проживающих за рубежом, с потребностями развития российских регионов.

6. Общая – применяется в отношении всех иностранных граждан подпадающих под установленные условия амнистии на территории всего государства.

7. Специальная – применяется в отношении граждан определённых государств, с которым у государства-донора имеются международные договоренности, как правило, носящий временный характер либо в отношении лиц, имеющих определенные специальности. Например, проводимая миграционная амнистия в отношении граждан Кыргызстана – в период с 16 октября по 10 декабря 2018 г., а также с 22 марта 2019 г. по 22 апреля 2019 г.

8. Локальная в пределах одного или нескольких субъектов. Примером может служить проводимая на территории г. Москвы и Московской области миграционная амнистия в 2005 г.

9. Адресная амнистия, в отношении граждан, определенных государств или государствовподобных образований, например, ДНР и ЛНР. Президент Российской Федерации наделен полномочиями определять в гуманитарных целях категории иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих право приобрести гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке, в число которых, в том числе вошли граждане Украины и лица без гражданства, постоянно проживающие на территориях Донецкой и Луганской областей Украины [13].

10. Проводимая, исходя из целесообразности или обязательства. Примером такой амнистии могут служить мероприятия, проводимые в Великобритании, во исполнение решения Европейского Суда по правам человека от 2 мая 1997 года, признавшего ее виновной в нарушении статьи 3 Конвенции, запрещающий бесчеловечное, жестокое или унижающее достоинство обращение, в отношении регуляризации тяжело больных иностранцев, когда они нетранспортабельны, или если есть угроза сокращения их жизни в случае депортации их в страну происхождения, где отсутствуют достаточные возможности для лечения. Статья 8 Конвенции, касающаяся

семейной жизни, должна поставить под сомнение возможное обязательство государств провести миграционную амнистию иностранца, незаконно проживающего в стране, когда он или она связаны семейными узами с гражданами этой страны или легально обосновавшимся иностранцем, проживающим на ее территории [14].

11. Проводимая с целью констатации совершившегося факта или с целью защиты человека:

– в случаях процедур констатации совершившегося факта цель амнистии – признать факт пребывания в стране лиц, которые находились в ней незаконно, начиная с определенной даты и (или) в течение определенного срока, причем власти признают, что следствием признания этой фактической ситуации будет предоставление определенного правового статуса. Однако именно это преобразование ситуации де-факто в ситуацию де-юре без каких-либо иных оснований объясняет, почему данный вид миграционной амнистии чаще оспаривается и может показаться в глазах немецких властей, если не стимулом к незаконной миграции, то сомнительным признанием права жительства иностранцев, которые приобрели данное право, не обращаясь к закону [15, с. 47];

– в случае процедур с целью защиты человека цель миграционной амнистии заключается в наделении определенным правовым статусом соответствующих лиц ввиду риска, которому они могут подвергнуться, или вреда, который они могут понести в случае их депортации. Критерии, используемые в ходе этих процедур, обычно носят гуманитарный, медицинский или семейный характер.

12. Индивидуальная. Процесс называется индивидуальным, когда критерии оценки представляют соответствующему органу власти большую свободу действий и даже дискреционные полномочия в случае неофициальных процессов.

13. Коллективная миграционная амнистия устанавливает объективные критерии оценки и могут привести к признанию истинного права просителей на регуляризацию.

14. Административная амнистия понимается совокупность согласованных государственной властью правовых средств, обеспечивающих определение и реструктуризацию правового статуса некоторых категорий мигрантов, преимущественно, из стран СНГ, которые к моменту начала ее проведения нелегально пребывали или работали на территории РФ, без каких бы то ни было санкций к таким мигрантам и их работодателям за нарушение миграционного политико-правового режима.

Таким образом, мы видим, что термин «миграционная амнистия» не имеет четко определенного значения ни с юридической точки зрения, ни в плане общего использования. Исторически сложилось так, что регуляризация, легализация, или амнистия лиц с нерегулируемым статусом, в разных странах была обусловлена весьма разными причинами [16].

В широком смысле миграционная амнистия способна в рамках всего государства вывести из пределов правового поля большое количество как нелегальных мигрантов- работников, так и недобросовестных работодателей, предоставить им юридический статус и полноценную социальную и правовую защиту, придать их заработкам официальный характер и включить их в число объектов налогообложения. В узком же понимании проведение миграционной амнистии направлено на упрощение правовых процедур, применяемых правоприменительными органами в процессе рас-

смотрения миграционных дел, на повышения эффективности и качества правосудия и иных правоохранительных органов.

Список литературы:

1. Нижник Н. С., Ахмедов Ч. Н. Правоохранительная система государства: дифференциация структурно-функциональных элементов // История государства и права. – 2008. – № 9. – С. 5.
2. Горошко И. В. Актуальные вопросы правоохранительной деятельности в условиях информационного общества // Журнал «Труды Академии управления МВД России. – № 3. – 2020 г.
3. Правоохранительные и судебные органы: учебник / под общ. ред. В.П. Божьева, Б.Я. Гаврилова. – М., 2020. – С. 25.
4. Кузнецов С.М. Правоохранительная деятельность органов внутренних дел (административно-правовые аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1997. - С.130
5. Гулягин А.Ю. Правоохранительная деятельность в сфере административной юрисдикции: монография. – М., 2014.
6. Кобзарев Ф.М. Конституционно-правовое регулирование охранительной функции государства и форм ее реализации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. - 2013. - № 5.
7. Братко А.Г. Правоохранительная система (вопросы теории). М., 1991.
8. Назаров С.Н. Правопонимание как основа формирования теории правоохранительной деятельности // Северо-Кавказский юридический Вестник. - №1. – 2014. – С.117.
9. Электронный ресурс: <https://kaluga-zaprava.ru/biblioteka/rf/federacija-migrantov-rossii-trudovaja-migracija-v-period-pandemii-itogi-2020-goda-problemy-i-perspektivy/>
10. Башкатова А. До 2050 года естественного прироста населения в РФ не будет. – Независимая газета. 2020. 19 мая.
11. Буев М. Мигранты скорее конкурируют между собой. Электронный ресурс: URL: <https://tg.ru/2020/04/27/ekonomist-maksim-buev-migranty-skoree-konkuriruiut-mezhdu-soboj.html>.
12. Казарян К.В., Пономарева Н.В. Правовое регулирование миграционных моделей в современных условиях // Юристъ-Правоведъ, 2016. N 3 (76). С. 124.
13. Указ Президента Российской Федерации от 24 апреля 2019 г. № 183 «Об определении в гуманитарных целях категорий лиц, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке», вступил в силу 24 апреля 2019 г., Указ Президента Российской Федерации от 29 апреля 2019 г. № 187 «Об отдельных категориях иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке», вступил в силу 29 апреля 2019 г.) //СПС Консультант Плюс
14. Решение Европейского Суда по правам человека по делу *Nastri v France* от 13 июля 1995 года. Series A, № 320.
15. Ашап Дж., Брюйкер Ф., Шмиттер К. Регуляризация иностранцев-нелегалов в Европейском союзе // Специальные программы легализации иммигрантов: мировой опыт. М., 2006. С. 47.
16. Трифонов С.Г. Конституционное право зарубежных стран. (Общая часть) для обучающихся по направлению подготовки 40.03.01 «Юриспруденция» (уровень бакалавриата) / Российский государственный университет правосудия. Ростов-на-Дону, 2020.

Trifonova K. V. Institute of migration amnesty as institute law enforcement: concepts and classification // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2021. – Т. 7 (73). № 3. – P. 270-276.

The article is devoted to the study of the institution of migration amnesty in modern conditions in the context of law enforcement. The author conducts a theoretical and legal analysis of the institution of law enforcement, highlighting migration activity as one of the areas. The author substantiates the need for a migration amnesty at the present time, taking into account the coronavirus pandemic. The article provides a detailed classification of migration amnesties, which allows identifying features through the prism of the content of each type.

In conclusion, the author comes to the conclusion that the institution of migration amnesty is an effective tool for solving many migration problems.

Keywords: law enforcement, migration activity, migration amnesty, legalization, regularization, migrant, migration legislation.

Spisok literatury:

1. Nizhnik N. S., Akhmedov Ch.N. Law enforcement system of the state: differentiation of structural and functional elements // History of state and law. – 2008. – №. 9. – P. 5.
2. Goroshko I. V. Topical issues of law enforcement in the information society // Journal «Proceedings of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia. – № 3 – 2020.
3. Law enforcement and judicial authorities: textbook / under total. ed. V.P. Bozhieva, B. Ya. Gavrilov. - M., 2020. - P. 25
4. Kuznetsov S. M. Law enforcement activity of the internal affairs bodies (administrative and legal aspects): dis. ... Cand. jurid. sciences. - M., 1997. - P.130.
5. Gulyagin A. Yu. Law enforcement activity in the field of administrative jurisdiction: monograph. - M., 2014.
6. Kobzarev F. M. Constitutional and legal regulation of the protective function of the state and the forms of its implementation // Bulletin of the Academy of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation. - 2013. - №. 5.
7. Bratko A. G. Law enforcement system (theoretical questions). M., 1991.
8. Nazarov S. N. Legal understanding as the basis for the formation of the theory of law enforcement. // North Caucasian Legal Bulletin. - №1. - 2014. - P.117.
9. Electronic resource: <https://kaluga-zaprava.ru/biblioteka/rf/federacija-migrantov-rossii-trudovaja-migracija-v-period-pandemii-itogi-2020-goda-problemy-i-perspektivy/>
10. Bashkatova A. Until 2050, there will be no natural population growth in the Russian Federation. - Independent newspaper. 2020.19 May.
11. Buyev M. Migrants rather compete with each other. Electronic resource: URL: <https://rg.ru/2020/04/27/ekonomist-maksim-buev-migranty-skoree-konkuriruiut-mezhdu-soboj.html>.
12. Kazaryan K.V., Ponomareva N.V. Legal regulation of migration models in modern conditions // Jurist-Pravoved, 2016. №. 3 (76). P. 124.
13. Decree of the President of the Russian Federation of April 24, 2019 №. 183 «On the determination for humanitarian purposes of the categories of persons entitled to apply for admission to the citizenship of the Russian Federation in a simplified manner», entered into force on April 24, 2019, Presidential Decree Of the Russian Federation dated April 29, 2019 №. 187 «On certain categories of foreign citizens and stateless persons who have the right to apply for admission to the citizenship of the Russian Federation in a simplified manner», entered into force on April 29, 2019) // ATP Consultant Plus.
14. Judgment of the European Court of Human Rights in the case of Nastri v France of 13 July 1995. Series A, №. 320.
15. Ashap J., Bruyker F., Schmitter K. Regularization of illegal aliens in the European Union // Special programs for the legalization of immigrants: world experience. M., 2006. P. 47.
16. Trifonov S. G. Konstitucionnoe pravo zarubezhnyh stran. (Obshchaya chast') dlya obuchayushchihnya po napravleniyu podgotovki 40.03.01 «YUrisprudenceiya» (uroven' bakalavriata) / Rossijskij gosudarstvennyj universitet pravosudiya. Rostov-na-Donu, 2020.