

УДК 342.922

О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ПРЕБЫВАНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН НА ТЕРРИТОРИИ РФ

Михайлов В. В., Булатов Т. Р.

Санкт-Петербургский государственный университет аэрокосмического приборостроения

В статье проведен анализ проблем нормативно-правовой регламентации порядка и условий пребывания иностранных граждан в Российской Федерации, членов их семей, в том числе детей; рассмотрены и приведены статистические данные, отражающие основные проблемы в области миграции в современной России, дана оценка состояния миграционного законодательства и выработаны и предложены пути совершенствования отдельных нормативных положений современного законодательства страны. Проведён краткий историко-правовой анализ миграционной политики государства с учётом защиты прав трудовых мигрантов. Рассмотрены основные черты нового миграционного законодательства государства и деятельности органов по противодействию незаконной миграции, а также признаки миграции как таковой и понимание её сущности. Проводится сравнение законодательной базы Российской Федерации, относительно защиты прав мигрантов, с аналогичными юридически-правовыми стандартами международного права.

Ключевые слова: права человека, иностранные граждане, лицо без гражданства, беженцы, мигранты.

Рассмотрим вопросы правового регулирования пребывания иностранных граждан на территории нашего государства. В настоящее время РФ является ведущим миграционным центром, одним из крупнейших мировых лидеров по количеству миграционных процессов, ежегодно принимая миллионы трудовых мигрантов. Стоит отметить, что 75% от общего числа этих лиц приезжают в РФ из стран СНГ, а в последние годы показывает весьма крупную положительную динамику миграция из стран Центральной Азии, она набирает еще больше обороты в связи с привлекательностью российского рынка.

Первые шаги по разработки проекта новой миграционной политики РФ были предприняты с 1993 г. Важную роль в этом процессе сыграло принятие Закона РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», который отменил ранее установленные требования прописки и установил правила регистрации [1]. Положительный потенциал данного закона не смог реализоваться в связи с практически непреодолимыми трудностями в действии бюрократического механизма, устанавливающего процедуру регистрации, сведя на нет его возможный эффект.

В 1994 году руководством страны одобрена и принята Федеральная миграционная программа, определившая на длительный срок будущую миграционную политику РФ, вплоть до 2002 г.

В 2018 г. утверждена Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 г. [2]. В числе главных причин ее принятия можно обозначить активный спад миграционной привлекательности страны. По статистическим сведениям, приток мигрантов в страну, пребывающих на длительный период времени, за 2018 г. достиг минимального значения с момента распада СССР, при этом за последние три квартала их приток оказался почти вдвое ниже, чем годом ранее. Общее количество выехавших из страны мигрантов увеличилось на 16,9%, а

число прибывших сократилось на 4% по сравнению с аналогичными показателями 2017 г. [3].

Одним из фундаментальных основ новой политики в сфере миграции можно обозначить как территориальный принцип, который основывается на положениях федеральных и региональных программ, в связи с чем выбор мест проживания и видов занятости зависели исключительно из тех потребностей, которые были заложены в эти программы. Однако такой законодательно закрепленный «силовой» подход не позволил решить те вопросы, которые пыталось решить руководство страны. В связи с чем, попытки выбора вида деятельности и мер, направленных на удержание мигрантов на определенной территории, не достигли особых результатов.

Следующим отрицательным моментом необходимо указать на созданный институт иммиграционного контроля, призванный осуществлять противодействие незаконной миграции. Дело в том, что деятельность данного института во многом дублировала функции пограничного контроля, что также повлекло межведомственную несогласованность различных ведомств, что в дальнейшем обусловило его неэффективность и недооформленность в правовом плане [4].

Согласно действующему законодательству РФ [5], въезжающие на территорию РФ иностранные граждане обязаны встать на миграционный учет, который, согласно российскому закону [6], определяется формой государственного регулирования процессов миграции, направленной на соблюдение прав любого иностранца и реализацию национальных интересов страны в сфере миграции (преамбула закона). Закон содержит определение термина «миграционный учет» раскрывая под ним государственную деятельность, связанную с фиксацией и обобщением сведений и перемещениях иностранцев (ст. 1). Как справедливо отмечается рядом исследователей [7, с. 28], термин «миграция населения», непосредственно связанный с миграционной сферой, так и не получил должного отражения в правовой системе РФ.

В правовой доктрине существуют несколько основных подходов к определению сущности миграции. Сторонники первого подхода [8, с. 8] определяют миграцию в широком смысле, понимая под этим любое перемещение субъектов за границы какой-либо территории, независимо от цели и периода времени. Сторонники второго подхода [9, с. 4] понимают миграцию в узком смысле, связывая ее исключительно с территориальным перемещением субъектов в связи с переменой места постоянного жительства. Понимание миграции в узком смысле, по нашему мнению, является не совсем правильной, поскольку существует перемещение людей, которое в некоторых случаях носит продолжительный характер, а значит, по их мнению, тоже подпадает под дефиницию как миграция. Наиболее правильным выводом в этой ситуации нам представляется, что приведенные мнения необходимо рассматривать не в противовес, а в качестве дополнения одного к другому, что позволит более полно определить представление о рассматриваемом термине.

Обобщая вышесказанное, необходимо отметить следующие признаки миграции: а) пересечение границы (внешней либо внутренней) территориальных образований; б) наличие определенной цели перемещения; в) нахождение субъекта на территории государства (постоянное или временное) при условии действия национального законодательства (юрисдикции).

Аккумулируя выводы во взаимосвязи с нормами действующего российского законодательства под термином «миграция населения» необходимо понимать пространственное перемещение субъектов (мигрантов) для постоянного или временного нахождения на территории РФ, независимо от целей, длительности пребывания и пространственных границ, при условии действия национального законодательства. В связи с этим, одним из предложений по совершенствованию законодательства в рассматриваемой сфере является необходимость закрепления на федеральном законодательном уровне данного авторского определения путем дополнения положений Федерального закона № 109-ФЗ, что положительно отразится на единообразном его толковании и последующем правоприменении.

В содержание миграционного учета, исходя из анализа положений ст. 4 Федерального закона № 109-ФЗ, законодателем включено следующее: а) регистрация по месту жительства (пребывания) мигранта, учет иных сведений о мигранте; б) анализ, обработка, хранение и последующее применение информации о протекающем процессе миграции, включая качественные и количественные показатели; в) ведение государственной информационной системы учета сведений о миграционных процессах [10].

Вышеуказанный закон под осуществлением действий по регистрации понимает фиксацию сведений о месте жительства субъекта (п. 5 ч. 1 ст. 2). Кроме того, законом закрепляется свобода передвижения по территории РФ и выбора места пребывания без предварительного разрешения миграционных органов, предусматривающего уведомительный порядок ее осуществления (ч. 2 ст. 4). Однако наличие обозначенных законодательных положений идет в разрез с нормами иных законов, в частности, Федерального закона № 115-ФЗ [11], содержащего императивный запрет иностранному гражданину изменять или избирать место своего проживания (ч. 2 ст. 11). В свою очередь, это противоречит положениям Конституции РФ в части свободного передвижения и выбора места жительства или пребывания каждого, кто находится на законных основаниях на территории РФ (ч. 1 ст. 27 Конституции РФ).

Как верно отмечено Е.А. Серебряковой, определенный перечень конкретных документов для миграционного учета, срока и порядка исполнения устанавливает специальный регламент МВД РФ [12, с. 51]. В настоящий момент действует новый Административный регламент МВД РФ [13] по оказанию государственной услуги осуществления миграционного учета иностранцев, в юрисдикцию которого включаются территориальные подразделения по вопросам миграции МВД РФ на районном и региональном уровнях. Помимо этого, данным документом определены вопросы взаимодействия подразделений в сфере миграции с федеральными органами исполнительной власти и его территориальными подразделениями, органами местного самоуправления, гостиницами, организациями федеральной почтовой связи и многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг в целях реализации иностранцами миграционного учета на территории России.

В заключении нашего исследования отметим ученых А.И. Халиуллина и Л.А. Шагиева, [14, с. 711] ссылающихся на статистику ООН, исходя из которой, 9 % населения России – это мигранты, больше половины из них находится в стране незаконно. По мнению Е.В. Анохина [15, с. 49], крупные стройки России уводят из страны национальные богатства, при этом половина работников на этих стройках –

гастарбайтеры, мигранты, которые переводят огромную часть своего заработка на родину.

Очевидно, что сегодня в России сложилась непростая ситуация, связанная с привлечением на строительные объекты мигрантов, в т. ч. нелегалов, что в массовом порядке происходит по всей стране. Нужно сказать, что низкий уровень их квалификации приносит вред рынку труда России. Как представляется, связано это с тем, что нелегалы соглашались практически на любые предлагаемые условия труда, в т. ч. на низкую заработную плату.

Вместе с тем, нужно отметить, что отказаться от участия иностранцев-рабочих в строительстве невозможно. Для того чтобы упорядочить процессы трудовой миграции необходимо дополнить КоАП РФ альтернативной, более строгой мерой административного наказания для должностных лиц, принимающих на работу мигрантов-нелегалов, а именно, дисквалификацию на срок до 3 лет.

Отметим, что ч. 1 ст. 3.11 КоАП РФ под дисквалификацией понимает лишение физического лица права занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юрлица, входить в совет директоров, осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юрлицом, а также осуществлять управление юрлицом в других случаях. Устанавливается, по общему правилу, на срок от 6 месяцев до 3 лет, о чем говорится в ч. 2 ст. 3.11 КоАП РФ.

Учитывая сказанное, необходимо в составы административных правонарушений по ст. ст. 18.11, 18.13, 18.15, 18.16, 18.19 КоАП РФ внести в качестве административного наказания для должностных лиц дисквалификацию за повторность правонарушений, предусмотренных частями 2 названных статей.

Таким образом, можно сделать вывод, что на сегодняшний день законодательная база Российской Федерации, регламентирующая вопросы миграции, в том числе касаясь вопросов защиты миграционных прав, в целом соответствует критериям общепризнанных базовых международных стандартов, однако до сих пор остается потребность в сохранении должного внимания данному направлению, поскольку не все проблемные вопросы разрешены. При этом, безусловно, присутствуют организационные трудности, связанные с реформированием данных отношений, в том числе постоянной передачей полномочий различным субъектам в миграционной сфере.

Список литературы:

1. Закон РФ от 25 июня 1993 г. №5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ от 12 августа 1993 г., № 32, ст.1227.
2. Указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. N 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 ноября 2018 г. № 45. Ст. 6917.
3. Караваев А.О. К вопросу об определении термина «трудоустроенный мигрант» в законодательстве Российской Федерации // Теория государства и права. №2(18). 2020. С. 99-106.
4. Создание институциональной и инфраструктурной среды для управления миграционными потоками на основе частно-государственного партнерства / Аналитический сборник, август 2012
5. Указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. N 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 ноября 2018 г. № 45. Ст. 6917.
6. О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: федер. закон от 18 июня 2006 г. № 109-ФЗ: в ред. от 28 ноября 2015 г. // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 30. – Ст. 3285.

7. Андрейцо С.Ю., Булатов Р.Б. Защита прав иностранных граждан в современной России: монография // СПб.: ГУАП, 2018.
8. Галуза Е.В. Миграционные процессы в Современной России: учебное пособие / Е.В. Галуза, Г.С. Денисова, Ю.А. Кашуба и др. – Ростов-н/Д.: Терра, 2004.
9. Абезгильдин Р.Р. К вопросу о контроле за миграцией в Российской Федерации / Р.Р. Абезгильдин // Миграционное право. – 2016. – № 4.
10. О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: федер. закон от 18 июня 2006 г. № 109-ФЗ; в ред. от 28 ноября 2015 г. // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 30. – Ст. 3285.
11. Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ред. от 02.07.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. 29.07.2002. № 30. Ст. 3032.
12. Серебрякова Е.А. Трудовой договор с иностранцем: от заключения до прекращения / Е.А. Серебрякова, Е.Г. Ситникова. – М.: Редакция Российской газеты, 2017. Вып. 17. – С. 51.
13. Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, форм заявления о регистрации иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства, уведомления о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания, отметки о регистрации иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства, отметок о подтверждении выполнения принимающей стороной и иностранным гражданином действий, необходимых для его постановки на учет по месту пребывания: приказ МВД России от 23 ноября 2017 г. № 881 // Российская газета. 27 декабря 2017 г.
14. Халиуллина А.И. Нелегальная миграция в России и методы борьбы с ней / А.И. Халиуллина, Л.А. Шагиева // Молодой ученый. – 2016. – № 28 (132).
15. Анохин Е.В. Влияние развития форм собственности на конкурентоспособность экономики России / Е.В. Анохин // Актуальные проблемы экономики и права. – 2015. – № 2.

Mikhailov V. V. Bulatov T. R. On the legal regulation of the stay of foreign nationals in the Russian Federation // Scientific notes of V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Juridical science. – 2023. – Т. 9 (75). № 1. – Р. 418-423.

The article analyzes the problems of legal regulation of the procedure and conditions for the stay of foreign citizens in the Russian Federation, members of their families, including children; statistical data are considered and presented, reflecting the main problems in the field of migration in modern Russia, an assessment of the state of migration legislation is given, and ways to improve certain regulatory provisions of the country's modern legislation are developed and proposed. A brief historical and legal analysis of the migration policy of the state is carried out, taking into account the protection of the rights of labor migrants. The main features of the new migration legislation of the state and the activities of bodies to combat illegal migration, as well as signs of migration as such and an understanding of its essence, are considered. A comparison is made of the legislative framework of the Russian Federation, regarding the protection of the rights of migrants, with similar legal and legal standards of international law.

Keywords: human rights, foreign citizens, stateless person, refugee, migrants.

Spisok literatury:

1. Закон РФ от 25 июня 1993 г. №5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ от 12 августа 1993 г., № 32, ст.1227.
2. Указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. N 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 ноября 2018 г. № 45. Ст. 6917.
3. Karavaev A.O. K voprosu ob opredelenii termina «trudyashchijsya migrant» v zakonodatel'stve Rossijskoj Federacii // Teoriya gosudarstva i prava. №2(18). 2020. S. 99-106.
4. Sozдание institucional'noj i infrastrukturnoj sredy dlya upravleniya migracionnymi potokami na osnove chastno-gosudarstvennogo partnerstva / Analiticheskij sbornik, avgust 2012
5. Указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. N 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 ноября 2018 г. № 45. Ст. 6917.

6. O migracionnom uchete inostrannyh grazhdan i lic bez grazhdanstva v Rossijskoj Federacii: feder. zakon ot 18 iyunya 2006 g. № 109-FZ: v red. ot 28 noyabrya 2015 g. // *Sobranie zakonodatel'stva RF.* – 2006. – № 30. – St. 3285.
7. Andrejco S.YU., Bulatov R.B. Zashchita prav inostrannyh grazhdan v sovremennoj Rossii: monografiya // SPb.: GUAP, 2018. 143 s.
8. Galuza E.V. Migracionnye processy v Sovremennoj Rossii: uchebnoe posobie / E.V. Galuza, G.S. Denisova, YU.A. Kashuba i dr. – Rostov-n/D.: Terra, 2004. – 244 s.
9. Abezgil'din R.R. K voprosu o kontrole za migraciej v Rossijskoj Federacii / R.R. Abezgil'din // *Migracionnoe pravo.* – 2016. – № 4. – S. 3-7.
10. Galuza E.V. Migracionnye processy v Sovremennoj Rossii: uchebnoe posobie / E.V. Galuza, G.S. Denisova, YU.A. Kashuba i dr. – Rostov-n/D.: Terra, 2004. – 244 s.
11. Karavaev A.O. K voprosu ob opredelenii termina «trudyashchijisya migrant» v zakonodatel'stve Rossijskoj Federacii // *Teoriya gosudarstva i prava.* №2(18). 2020. S. 99-106.
12. Serebryakova E.A. Trudovoj dogovor s inostrancem: ot zaklyucheniya do prekrashcheniya / E.A. Serebryakova, E.G. Sitnikova. – M.: Redakciya Rossijskoj gazety, 2017. Vyp. 17. – 175 s.
13. Ob utverzhdenii Administrativnogo reglamenta Ministerstva vnutrennih del Rossijskoj Federacii po predostavleniyu gosudarstvennoj uslugi po osushchestvleniyu migracionnogo ucheta inostrannyh grazhdan i lic bez grazhdanstva v Rossijskoj Federacii, form zayavleniya o registracii inostrannogo grazhdanina ili lica bez grazhdanstva po mestu zhitel'stva, uvedomleniya o pribytii inostrannogo grazhdanina ili lica bez grazhdanstva v mesto prebyvaniya, otmetki o registracii inostrannogo grazhdanina ili lica bez grazhdanstva po mestu zhitel'stva, otmetok o podtverzhdenii vypolneniya prinyimayushchej storonoy i inostrannym grazhdaninom dejstvij, neodimimyh dlya ego postanovki na uchet po mestu prebyvaniya: prikaz MVD Rossii ot 23 noyabrya 2017 g. № 881 // *Rossijskaya gazeta.* 27 dekabrya 2017 g.
14. Haliullina A.I. Nelegal'naya migraciya v Rossii i metody bor'by s nej / A.I. Haliullina, L.A. SHagieva // *Molodoj uchenyj.* – 2016. – № 28 (132).
15. Anohin E.V. Vliyanie razvitiya form sobstvennosti na konkurentosposobnost' ekonomiki Rossii / E.V. Anohin // *Aktual'nye problemy ekonomiki i prava.* – 2015. – № 2. – S. 41-52.