

А.А. ГАЛУШКИН,
старший преподаватель
кафедры судебной власти,
правоохранительной
и правозащитной деятельности
Российского университета
дружбы народов

A.A. GALUSHKIN,
senior teacher
of chair of judicial authority,
law-enforcement
and human rights activity
of the Russian university
of friendship of the people

К ВОПРОСУ О РАЗВИТИИ
РЕГИОНАЛЬНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В СФЕРЕ МИГРАЦИИ:
ОРГАНИЗАЦИОННО-
ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

TO THE QUESTION
OF DEVELOPMENT
OF THE REGIONAL
LEGISLATION
IN THE MIGRATION
SPHERE:
ORGANIZATIONAL
AND LEGAL ASPECT

На региональном уровне законодательство в области миграции более проработано, чем на федеральном. Такое положение существует не случайно в связи с тем, что основная масса проблем, связанных с приемом и размещением беженцев и вынужденных переселенцев, а также регулированием порядка пребывания иных категорий мигрантов, легла на плечи региональных властей.

Ключевые слова: гражданство, миграция, миграционный процесс, иностранная рабочая сила, трудовой мигрант, подданство, паспорт.

At regional level the legislation in the field of migration is more worked, than on the federal. Such situation exists not casually because the bulk of the problems connected with reception and placement of refugees and displaced persons, and also regulation of an order of stay of other categories of migrants, laid down on shoulders of the regional authorities.

Keywords: nationality, migration, migratory process, foreign labor, labor migrant, citizenship, passport.

Законы и иные нормативно-правовые акты, принятые субъектами РФ в большинстве своем носят ограничительный характер и зачастую противоречат международным обязательствам России, Конституции РФ и федеральному законодательству. Реформирование российского права и законодательства позволило выделить три категории граждан (частных лиц): граждане РФ, иностранные граждане, лица без гражданства. Данную классификацию, с нашей точки зрения, в настоящее время следует рассматривать применительно к полноте перечисления названных категорий. Анализ законодательства показывает, что юридически на территории нашей страны существуют следующие категории граждан¹:

- граждане Российской Федерации² (Закон РФ «О гражданстве Российской Федерации» от 28 ноября 1991 г., с изменениями и дополнениями³, далее - Закон о гражданстве),

¹ См. подр.: Авакьян С.А. Российское гражданство: опыт и проблемы // Законодательство. 1997. № 5-6.

² В случае постоянного или преимущественного проживания гражданина РФ на территории конкретного субъекта РФ возможно его признание гражданином данного субъекта РФ. См., напр.: Маликов М.К. Гражданство Российской Федерации и гражданство ее субъектов // Государство и право. 1997. № 8. С. 2124.

³ См.: Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 6. Ст. 245 (далее - ВСНД РФ); 1993. № 29. Ст. 1112; СЗ РФ. 1995. № 7. Ст. 496.

проживающие или не проживающие постоянно в РФ⁴;

- иностранные граждане (п. «б» ст.11 Закона о гражданстве, Закон СССР «О правовом положении иностранных граждан в СССР» от 24 июня 1981 г.⁵);

- граждане одного (унипатриды) или нескольких (полипатриды) иностранных государств, а также граждане Европейского Союза⁶;

- лица без гражданства (п. «в» ст.11 Закона о гражданстве) - апатриды (аполиды);

- лица с двойным гражданством (ст.3 Закона о гражданстве) – бипатриды - обладают и гражданством РФ, и гражданством иностранного государства.

Таковы основные, на наш взгляд, категории лиц, если за критерий классификации брать гражданство или иные виды политико-правовой связи индивида с государством. В пользу заявленной выше классификации из четырех групп говорит и то обстоятельство, что практически любое физическое лицо имеет соот-

⁴ Только в странах СНГ проживает более 23 млн. наших соотечественников, статус которых нередко регулируется международными договорами России. См.: Маркгейм М.В. Конституционно-правовые основы защиты российских граждан, находящихся за границей: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 1998.

⁵ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1981. № 26. Ст. 836 (далее - ВВС СССР).

⁶ См.: Рачков И.В. Правовая регламентация гражданства Европейского Союза // Государство и право. 1999. № 8. С. 75-83.

ветствующие своему статусу документы, удостоверяющие его личность (удостоверения беженца, свидетельство о предоставлении политического убежища и т.д.). А.А. Грешных выделяет две группы норм права об иностранных гражданах и апатридах («права иностранцев»⁷) – акты общего характера, относящиеся ко всем находящимся на территории России гражданам, и акты, специально регулирующие статус неграждан РФ⁸. Итак к последним актам можно причислить следующие:

- Конституция РФ (ст. 62-63 и др.);

- международные акты – Декларация 1985 г.,⁹ Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г.¹⁰ и Протоколы к ней, иные общепризнанные принципы и нормы международного права;

- международные договоры РФ четырех типов: закрепляющие обязанность обеспечения прав и свобод на основе международных стандартов; посвященные отдельным правам иностранцев; о правовой помощи и правовых отношениях по гражданс-

⁷ См.: *Богуславский М.М.* Международное частное право. М., 1998. С. 108.

⁸ См.: *Грешных А.А.* Указ. соч. С.15-16.

⁹ См.: Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают (13 декабря 1985 года) // Принята 13.12.1985 Резолюцией 40/144 на 116-м пленарном заседании 40-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН.

¹⁰ См. об этом: *Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л.* Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. М., 1998.

ким, семейным и уголовным делам; посвященные трудящимся-мигрантам;

- Закон СССР «О правовом положении иностранных граждан в СССР», действующий в РФ за исключением ст. 15 и гл.3, распространяющийся и на апатридов; ст.ст.24-34 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15 августа 1996 г., с изменениями и дополнениями¹¹ и др.;

- Указы Президента РФ;

- постановление Совета Министров СССР «Об утверждении Правил транзитного проезда иностранных граждан через территорию СССР» от 10 мая 1984 г.¹²;

- постановление Кабинета Министров СССР «Об утверждении Правил пребывания иностранных граждан в СССР» от 26 апреля 1991 г., с изменениями¹³,

¹¹ См.: Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15 августа 1996 г. // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029; 1998. № 30. Ст. 3606; 1999. № 26. Ст. 3175.

¹² См.: Постановление Совета Министров СССР «Об утверждении Правил транзитного проезда иностранных граждан через территорию СССР» от 10 мая 1984 г. // Собрание постановлений Правительства СССР. 1984. № 21. Ст. 113 (далее – СП СССР).

¹³ См.: Постановление Кабинета Министров СССР «Об утверждении Правил пребывания иностранных граждан в СССР» от 26 апреля 1991 // СП СССР. 1991. № 12. Ст. 55. Изменения официально не опубликованы.

- постановление Правительства РФ «О реализации отдельных норм Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 1 октября 1998 г.¹⁴ и др.;

- нормативные правовые акты министерств и ведомств СССР, РСФСР, федеральных органов исполнительной власти РФ;

- нормативные правовые акты субъектов РФ – законы субъектов РФ.

Согласно ст. 3 Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, каждое государство должно публиковать свое национальное законодательство или правила, касающиеся иностранцев, однако до сих пор официально не опубликована Инструкция МВД СССР «О порядке применения Правил пребывания иностранных граждан в СССР»¹⁵.

В настоящее время разрабатываются проекты федеральных законов «Об иммиграции в Российскую Федерацию» и «О привлечении и использовании в РФ иностранной рабочей

силы»¹⁶, а также разработана и распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 марта 2003 г. № 276-Р принята Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации.

Проблемы государственного регулирования гражданства, связанные с пребыванием иностранной рабочей силы в Российской Федерации, связаны со следующими причинами:

а) Россия только приступила к формированию научно обоснованной системы регулирования миграционных процессов;

б) вопросы распределения компетенции между федеральным центром и органами власти субъектов РФ, новая практика государственного регулирования миграции находятся в процессе становления;

в) законодательное, институциональное, финансовое, информационное, научное и кадровое обеспечение государственного регулирования миграции нуждается в совершенствовании¹⁷.

¹⁶ См.: Проект Федерального закона «О привлечении и использовании в РФ иностранной рабочей силы» // внесен Правительством РФ 14 июля 1997 г. Распоряжением № 997-р; принят к рассмотрению протоколом заседания Совета ГД № 95 4 сентября 1997 г.

¹⁷ См.: Собольников В.В. Миграционная преступность как фактор безопасности и контекст формирования концепции ее предупреждения / В.В. Собольников. С. 167-180. Из книги Проблемы национальной безопасности в контексте развития Восточно-Сибирского региона: материалы межрегион. науч.-практ. семинара (25-27 мая 2004 г.) / Межрегион. ин-т об-

¹⁴ См.: Постановление Правительства РФ «О реализации отдельных норм Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 1 октября 1998 г. // СЗ РФ. 1998. № 41. Ст. 5020.

¹⁵ См.: Постановление Совмина СССР от 26.04.1991 № 212 (ред. от 04.11.1991, с изм. от 13.08.1998) «Об утверждении Правил пребывания иностранных граждан в СССР».

В целях сокращения нелегальной миграции целесообразным представляется:

- упростить процедуру регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства;
- обеспечить легализацию деятельности трудовых мигрантов;
- провести их гражданскую амнистию.

Одновременно следует более тщательно проработать систему селективной иммиграции в целях последующей натурализации мигрантов. Для этого необходимо: разработать процедуру приобретения российского гражданства; проработать каналы натурализации в России через службу в Вооруженных Силах; систему бесплатного обучения в вузах страны; институт инвестирования в экономику; процесс «привлечения умов» и т.д.

Важным условием формирования за пределами России потенциала миграционных потоков, отвечающих современным требованиям, является подготовка законодательной базы и правовых механизмов их отбора. В этой части необходимо:

- начать разработку законодательства о гражданстве в отношении иностранной рабочей силы, отвечающего интересам России;
- проработать так называемый механизм отложенного гражданства, который позволяет мигранту ис-

пользовать свое гражданство при изменении обстоятельств;

- предложить правовой механизм «форс-мажорного гражданства»;
- включить механизм «репатриации» для бывших граждан России.

Рассматривая вопросы гражданства можно отметить, что они относятся к вопросам внутригосударственного или внутреннего права каждого государства. Но так как институт гражданства регулируется ещё и законами международного права можно сказать, что он относится и к международному праву. В рамках реализации положений Федерального закона от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹⁸ в целях повышения эффективности работы и своевременной координации деятельности государственных контролирующих органов и администраций, развития в интересах России международных торгово-экономических и культурных связей необходимо решить следующие основные задачи:

- подготовить предложения по обеспечению защиты прав и законных интересов граждан Российской Федерации и иностранных граждан (в том числе лиц без гражданства), проживающих на территории России;
- выработать предложения, направленные на защиту российского рынка труда;

цевств. наук при Иркут. гос. ун-те, Вост.-Сиб. ин-т М-ва внутр. дел Рос. Федерации; [науч. ред. В. В. Черных]. - Иркутск: Анонс, 2005. - 249 с.

¹⁸ См.: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». // Собрание законодательства РФ 2002 № 30. Ст. 3032.

- содействовать рациональному использованию трудового потенциала: соблюдению работодателями целевого использования труда иностранных работников, условий трудовых контрактов, норм трудового законодательства.

Принятие Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹⁹, Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»²⁰, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, распоряжения от 15 марта 2007 г. № МС 1/11-4046 «Об утверждении Плана мероприятий ФМС России по совершенствованию регулирования внешней трудовой миграции, в том числе в сфере розничной торговли», ряда постановлений Правительства РФ, соответствующих приказов и распоряжений МВД РФ позволит на законодательной основе поднять иммиграционный контроль на более высокий качественный уровень. Введение в действие миграционных карт и их выдача иностранным гражданам позволили активизировать работу по

выявлению нарушителей правил пребывания. С 15 января 2007 г. вступили в законную силу следующие изменения в сфере миграционного законодательства:

- в соответствии с Федеральным законом от 18 июня 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства»²¹ иностранный гражданин ставится на миграционный учет по месту пребывания в уведомительном порядке принимающей стороной или гражданином России с возможностью направления уведомлений по почте. Указанная процедура упростила порядок регистрационного учета;

- в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2006 г. № 110-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»²²

а) иностранные граждане, прибывшие из стран с безвизовым порядком въезда с целью осуществления трудовой деятельности, вправе

¹⁹ См.: Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

²⁰ См.: Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Собрание законодательства РФ 2003 № 2. Ст. 159.

²¹ См.: Федеральный закон от 18 июня 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства». // Собрание законодательства РФ 2006 № 30. Ст. 3258.

²² См.: Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 30. Ст. 3286.

самостоятельно, без участия работодателя получить разрешения на работу;

б) работодатель обязан своевременно уведомить органы миграционной службы о приеме на работу таких иностранных работников;

в) введены квоты на выдачу разрешений на работу иностранным гражданам из стран с безвизовым порядком въезда, которые определяются Правительством Российской Федерации;

- в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2006 г. № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации»²³ упорядочена торговля на рынках с целью декриминализации обстановки на данных объектах; ограничена доля иностранных работников в ряде отраслей экономики (розничная торговля алкогольными напитками, включая пиво, фармацевтическими товарами, а также любая розничная торговля на рыночных комплексах и вне магазинов);

- в соответствии с Федеральным законом от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части усиления ответственности за нарушение порядка привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и

²³ См.: Федеральный закон от 30 декабря 2006 г. № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 1. Ст. 34.

лиц без гражданства)»²⁴ значительно увеличены штрафные санкции за нарушения принимающей стороной и работодателем правил миграционного учета и привлечения иностранных работников (для должностных лиц — до 50 000 р., для предпринимателей без образования юридического лица и юридических лиц — до 800 000 р. за каждого иностранного гражданина) и определены полномочия должностных лиц территориальных органов ФМС России по составлению и рассмотрению административных протоколов об административных правонарушениях;

- Постановлением Правительства РФ от 22 декабря 2006 г. № 783 «О порядке определения исполнительными органами государственной власти потребности в привлечении иностранных работников и формирования квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации»²⁵ установлен порядок опреде-

²⁴ См.: Федеральный закон от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части усиления ответственности за нарушение порядка привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства)» // Собрание законодательства РФ 2006 № 45. Ст. 4641.

²⁵ См.: Постановление Правительства РФ от 22 декабря 2006 г. № 783 «О порядке определения исполнительными органами государственной власти потребности в привлечении иностранных работников и формирования квот на осуществление иностранными гражданами трудовой де-

ления квоты в субъектах Российской Федерации на привлечение предприятиями и организациями иностранных работников.

Оперативно-профилактические мероприятия, проведенные государственными контролирующими органами в сфере внешней миграции населения на территории России, оказали положительное влияние на состояние миграционных процессов, происходящих в ней.

В целях упорядочения контроля за миграционными процессами иностранных граждан в областях можно издать ряд приказов и распоряжений, регулирующих проведение профилактических мероприятий по предупреждению и пресечению незаконной миграции.

В современных условиях продолжают возрастать значение и роль деятельности контролирующих органов в сфере внешней миграции населения по выявлению и предотвращению случаев нарушения иностранными гражданами и лицами без гражданства правил пребывания на территории России. Много в данном случае зависит от организации эффективного взаимодействия между правоохранительными структурами и государственными органами, наделенными контрольно-надзорными полномочиями в сфере миграции населения. Для противодействия незаконной миграции необходимы комп-

лексные организационно-правовые меры, направленные на формирование механизмов государственного регулирования внешней миграции, совершенствование законодательства Российской Федерации, направленного на противодействие незаконной миграции, установление механизма депортации и ответственности за нарушение установленных правил пребывания на территории России иностранных граждан и лиц без гражданства.

Библиографический список:

1. Авакьян С.А. Российское гражданство: опыт и проблемы // Законодательство. 1997. № 5-6.
2. Богуславский М.М. Международное частное право. М., 1998. С. 108.
3. Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. М., 1998.
4. Маликов М.К. Гражданство Российской Федерации и гражданство ее субъектов // Государство и право. 1997. № 8. С. 2124.
5. Мархгейм М.В. Конституционно-правовые основы защиты российских граждан, находящихся за границей: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 1998.
6. Рачков И.В. Правовая регламентация гражданства Европейского Союза // Государство и право. 1999. № 8. С. 75-83.
7. Собольников В.В. Миграционная преступность как фактор безопасности и контекст формирования концепции ее предупреждения / В.В. Собольников. - С. 167-180.

тельности в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ 2007 № 1. Ст. 247.