Миграционное законодательство в системе российского законодательства

АНДРИЧЕНКО Людмила Васильевна, руководитель центра публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: lvandr@mail.ru

Статья посвящена исследованию предмета регулирования миграционного законодательства, определению его места и роли в системе российского законодательства.

Наряду с общими методами научного познания применялись специальные правовые методы: анализ терминологии, изучение законодательства, обобщение имеющихся в науке идей.

Отмечается, что развитие миграционного законодательства во многом сдерживается из-за недостаточно развитого нормативно определенного категориально-понятийного аппарата, в том числе ввиду отсутствия базового определения понятия «мигрант», а также сформированного на его основе общего понятийного ряда. Исследован генезис данного понятия в российской правовой науке. Раскрываются недостатки категориально-понятийного аппарата в сфере миграции населения, установленного в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г., а также сделан вывод о необходимости его уточнения. Опираясь на анализ доктрины, международного права и национального законодательства, автор выявляет сущностные характеристики понятия «миграция», которые позволяют более четко определить юридические границы содержания данного термина. Проводится соотношение миграционного законодательства с профильными отраслями российского законодательства — конституционным, административным, трудовым и др. Определяются факторы, влекущие усложнение правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации. Подчеркивается, что комплексный характер отношений в сфере миграции населения обуславливает необходимость усиления системных подходов к обеспечению правового регулирования в данной сфере. Указывается, что проблемы регулирования миграционных отношений, векторы достижения сбалансированного развития в решении этих проблем должны не только находиться в центре внимания государства, но и являться специальным предметом обсуждения в обществе.

Ключевые слова: миграция, миграционное законодательство, миграционные отношения, миграционная политика, мигрант.

Migration Law in the Russian Legal System

L. V. ANDRICHENKO, head of the Public law research centre of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, doctor of legal sciences, professor, honored lawyer of the Russian Federation

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: lvandr@mail.ru

The article refers to the object adjusted by Migration Law of the Russian Federation, its place and role in the Russian legal system.

To write this paper, both general and special methods of scientific understanding were used, among them formal concept analysis, examination of the legislation, synthesis of current scientific knowledge.

It is noted that the development of migration legislation is largely hampered by inadequate legislative definitions, which are based on the currently missing definition of "migrant". The paper examines foundations of this concept in Russian doctrine. It emphasizes the challenges of the current terminology in the migration area used in the Concept for State policy on the migration in the Russian Federation for the period to 2025. Based on the analysis of doctrine, as well as of provisions of international law and national legislation, the article identifies the essential characteristics of the concept "migration", which facilitate the definition of its border lines. It makes a distinction between Migration Law and other relevant branches of Russian law, that is, Constitutional Law, Administrative Law, Labor Law, etc. It defines what factors are complicating the legal framework governing migration in the Russian Federation. The complexity of relations in the migration area requires a more systematic approach to migration law.

In order to be resolved, these problems of the regulation of migration need the involvement both the state and civil society in a balanced way.

Keywords: migration, migration law, migration policy, migrant.

DOI: 10.12737/art_2018_3_1

Современное законодательство в сфере миграции рассматривается как система нормативных правовых актов, имеющая многие признаки отраслевой обособленности в общей системе российского законодательства. При этом миграционное законодательство носит комплексный характер, что обусловлено многогранностью отношений, складывающихся при регламентации перемещений населения. Фактические отношения в сфере миграции населения являются предметом регулирования конституционного, административного, финансового, трудового, гражданского и некоторых других отраслей российского права; для их регламентации также используются средства и методы различных отраслей права. Одновременно с этим в правовом регулировании миграции проявляются собственные черты, правовые институты, подходы к регулированию, характеризующие его как относительно самостоятельную часть российской правовой системы¹.

Регулирование, осуществляемое с помощью блока норм миграционного законодательства, носит интегрирующий характер, поскольку направлено на решение соответствующих задач на всех уровнях территориальной организации государства.

¹ См.: Хабриева Т. Я. Миграционное право России: теория и практика. М., 2008. С. 1—14.

Это требует дальнейших усилий в направлении систематизации законодательства, совершенствовании нормативных правовых актов в данной сфере, принимаемых органами власти различных территориальных уровней.

Предмет регулирования миграционного законодательства составляют отношения в сфере миграции. Однако круг этих отношений юридической наукой до конца не определен. В общем виде под миграционными отношениями понимаются общественные отношения, возникающие в ходе миграционных процессов². Но такой подход не раскрывает существенных характеристик данных отношений и требует уяснения базового термина — «миграция».

К сожалению, несмотря на накопленный в данной сфере немалый «багаж» нормативно установленных терминов и определений, категория миграции на законодательном уровне не детерминирована. Отсутствуют определения и производных от данного термина понятий, таких как «мигрант», «миграционный», позволяющих более четко выделить предмет отрасли законо-

² См.: Степанов А. В. Миграционное право как новое структурное формирование в системе права Российской Федерации: за и против (анализ точек зрения) // Административное право и процесс. 2014. № 11. С. 32—35.

дательства — миграционные отношения. Между тем это одно из наиболее глубоких фундаментальных понятий в теории регулирования миграционных отношений, использование которого дает возможность как развертывания новых теоретических правовых конструкций, так и построения новых правовых норм. Отсутствие базового понятия, в свою очередь, не позволяет правильно сформировать понятийные ряды, связанные с этим понятием и необходимые для целей правового регулирования.

Неопределенность юридических границ данного термина обнаруживается и как одна из методологических преград для развития других общественных наук, исследующих эту проблему, прежде всего экономики, демографии, социологии, истории. При этом исследование различных аспектов миграции, а следовательно, и теоретическая разработка самого понятия имеют длительную историю.

Так, в дореволюционный период, в том числе в статьях, опубликованных в словаре Р. А. Брокгауза и И. А. Эфрона в 1898 г., имело место оперирование не термином «миграция», а словами «переселение», «колонизация», которые рассматривались как синонимы. Термин «переселение» использовался в работах ведущих ученых того времени, занимавшихся данными проблемами³. Применялся также термин «механическое движение населения», используемый в связи с организацией текущего учета миграции.

В 1930-х гг. в научных работах термин «миграция населения» также встречается достаточно редко, в основном его заменяет понятие «территориальное перераспре-

деление населения», которое означало как процесс территориального перемещения населения и трудовых ресурсов, так и результат этого процесса. Это обосновывалось тем, что в условиях планового хозяйства перемещение населения носит плановый характер, а проблемы миграции как таковой в государстве не существует.

Термины «миграция», «миграционные процессы», «социальные миграции», «изменение национального состава населения» начали применяться в период подготовки Всесоюзной переписи населения 1959 г., именно она способствовала росту интереса к миграциям⁴. Что же касается вопросов теории и методологии миграций, то они активно стали изучаться лишь в 1960—1980 гг., и в это же время начинают разрабатываться вопросы определения понятия миграции⁵. Наиболее часто использовалось определение миграции как «перемещения населения, связанного с переменой места жительства». Однако развитие процессов миграции населения как пространственного движения требовало определения более широкого диапазона его содержания, обусловленного необходимостью учета в рамках универсального определения различных видов перемещений.

С 1990-х гг. вопросами определения понятия миграции населения начали активно заниматься представители различных общественных наук (социологии, демографии, экономики, этнологии, юриспруденции и др.). При

⁴ См. об этом: Кырыкбаева Э. О. Понятие и виды миграции // Научный журнал Казахского Национального педагогического университета имени Абая. Исторические и социально-политические науки. 2011. № 2. С. 16.

⁵ См.: Брук С. И. Миграция населения // БСЭ. 3-е изд. М., 1974. Т. 16. С. 208; Переведенцев В. И. Методы изучения миграции населения. М., 1975. С. 10—11; Моисеенко В. М. Миграция населения // Энциклопед. демограф. словарь. М., 1985. С. 251.

³ См.: Кауфман А. Переселение // Энциклопедический словарь. СПб., 1898. Т. XXII. С. 265; Ямзин И. Л., Вошинин В. П. Учение о колонизации и переселениях. М.; Л, 1927. С. 6; Вошинин В. П. О термине «колонизация» // О земле. 1922. Вып. 3. С. 16—18.

этом наблюдалось в том числе заимствование определения содержания категориально-понятийного аппарата, разрабатываемого в зарубежной литературе, а также на уровне различных международных организаций (МОТ, УВКБ ООН и др.). В то же время для юридической науки разработка категориально-понятийного аппарата всегда представляла сложность, поскольку далеко не все понятия, разработанные в рамках иных отраслей общественных наук, можно переложить на язык закона. Дополнительные проблемы возникают из-за того, что особую роль здесь всегда играет официальная концепция самого государства, которая ставит более строгие рамки для исследователей-юристов.

Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», который в настоящее время рассматривается как базовый для регламентации отношений в сфере внешней миграции, не содержит определения понятия «мигрант» или понятий, родственных по отношению к данному термину. Терминология, касающаяся миграционного учета и содержащаяся в Федеральном законе от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», также не раскрывает данный термин, за исключением его известной ключевой составляющей — это перемещение.

Отсутствие нормативного определения понятия миграции создает известную сложность в отграничении предмета регулирования миграционного законодательства от предметов правового регулирования иных отраслей российского законодательства. Проведение отграничения требует осуществления доктринального и эмпирического анализа, что, однако, в отсутствие базовых, системообразующих понятий невольно допускает вероятность субъективного толкования.

Не способствует решению рассматриваемой проблемы и наличие определений некоторых производных от термина «мигрант» понятий, содержащихся в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. (далее — Концепция) (утв. Президентом РФ 13 июня 2012 г.). Данная Концепция как документ стратегического планирования, принятый на федеральном уровне в рамках целеполагания, вполне могла бы служить своеобразным ориентиром в определении понятия миграции и содержательной стороны этого явления. Однако имеющиеся в Концепции определения некоторых понятий вносят, скорее, путаницу, а не ясность в решение указанных вопросов. Сказанное можно проиллюстрировать на отдельных примерах, взятых из содержания Концепции.

Так, в зависимости от срока, на который осуществляется миграция, для целей указанной Концепции установлены определения трех ее видов:

1) временная миграция — «международная или внутренняя миграция, которая совершается на определенный период времени без перемены постоянного места жительства. Временная миграция осуществляется с целью работы (временная трудовая миграция), учебы (образовательная миграция) и тому подобного»;

2) долгосрочная миграция — «международная или внутренняя миграция, которая совершается на длительный период (не менее одного года)»;

3) краткосрочная миграция — «международная или внутренняя миграция, которая совершается на непродолжительный срок (менее одного года)».

Таким образом, указанные определения, не раскрывая содержания понятия «миграция», предлагают различные его характеристики в зависимости от срока, на который осуществляется перемещение.

Однако анализ указанных понятий дает основание полагать, что как раз по временному критерию соотнести указанные понятия и четко разграничить их между собой вряд ли возможно. Точно так же достаточно сложно соотнести указанные виды миграции с установленными на законодательном уровне категориями иностранных граждан, выделенными в зависимости от времени нахождения последних на территории Российской Федерации (временно пребывающие, временно проживающие и постоянно проживающие). Такое сравнение вполне оправдано, поскольку Концепция не может рассматриваться изолированно от уже сформированной системы законодательства.

Так, согласно указанным определениям⁶ долгосрочная миграция совершается на длительный период (не менее одного года). То есть, исходя из буквального толкования, речь идет о том, что это миграция, которая совершается *на год и более* — верхний предел четко не обозначен. Но наряду с этим временная миграция — это миграция, которая совершается уже *«на определенный период времени»* (курсив мой. — Л. А.) без перемены постоянного места жительства, т. е. в данном случае время, в рамках которого осуществляется миграция, не определено.

Поскольку соотнести между собой «длительный период (не менее одного года)» и «определенный период времени» практически невозможно, то, соответственно, и сопоставить по временному критерию долгосрочную и временную миграцию также нельзя.

Ничего не привносит в данное разграничение еще одна характеристика временной миграции — указание

на то, что она осуществляется «без перемены постоянного места жительства». Несмотря на отсутствие соответствующего указания в определении долгосрочной миграции, известно, что перемещения, осуществляемые в рамках миграционных процессов на год и более, также нередко не влекут перемену постоянного места жительства. Например, с въехавшим в Россию высококвалифицированным специалистом трудовой или гражданско-правовой договор может быть заключен на три года и в последующем неоднократно продлеваться на тот же срок (каждый раз до трех лет), однако при этом он не теряет постоянное место жительства в своей стране. Более того, в этот период высококвалифицированные специалисты могут находиться на территории Российской Федерации как временно пребывающие иностранные граждане.

Срок действия патента, выдаваемого иностранным гражданам, прибывшим в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, с учетом продлений может составлять 12 месяцев, т. е. один год, что подпадает под характеристику долгосрочной миграции. В этом случае иностранный гражданин также въезжает на территорию Российской Федерации, не меняя постоянное место жительства. Таким образом, возникает вопрос: указанные иностранные граждане в рамках определенных в Концепции перемещений совершают долгосрочную или временную миграцию? Ответ, как представляется, однозначный: их в равной мере, исходя из указанных определений видов миграции, можно относить к тем, кто совершает как долгосрочную, так и временную миграцию; провести разграничение указанных понятий на данных примерах в представленных определениях видов миграции невозможно.

В дополнение к сказанному при характеристике временной миграции в Концепции отмечается, что такая миграция «осуществляется с

⁶ При проведении сравнения мы опускаем некоторые общие характеристики, в частности касающиеся указания на международный и внутренний характер миграции, так как в данном случае это касается всех трех понятий.

целью работы (временная трудовая миграция), учебы (образовательная миграция) и тому подобного». Получается, что долгосрочная миграция, коль скоро в ее определении названных характеристик не содержится, не может осуществляться «с целью работы... учебы... и тому подобного»? Однако приведенные примеры высококвалифицированных специалистов и иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на основании патента (в течение одного года), неопровержимо свидетельствуют, что долгосрочная миграция также в соответствии с действующим законодательством может осуществляться с теми же целями. Более того, оговорка «тому подобного» при определении целей временной миграции вообще не оставляет места в отношении выбора каких-либо иных целей для долгосрочной миграции.

Достаточно проблематично провести такое разграничение и между определением в названной Концепции временной и краткосрочной миграции.

Напомним: временная миграция совершается «на определенный период времени без перемены постоянного места жительства»; что касается краткосрочной миграции, то она совершается «на непродолжительный срок (менее одного года)». Однако и в этом случае терминологическая неопределенность очевидна: нельзя соотносить по времени такие понятия, как «определенный период времени» и «непродолжительный срок (менее одного года)», поскольку временные периоды здесь также (как и в сравнении временной и долгосрочной миграции) вполне могут пересекаться. Разграничение же по уже проанализированному признаку, что временная миграция совершается «без перемены постоянного места жительства», здесь также неприменимо, поскольку при краткосрочной миграции любые перемещения тем более совершаются без перемены постоянного места жительства.

Не ясно, как уже отмечалось, соотношение содержания названных видов миграции с имеющимся правовым регулированием в части получения разрешения на временное проживание, временное пребывание, вида на жительство, с определением статуса различных категорий мигрантов и т. д. Такая неопределенность в содержании указанных понятий, на наш взгляд, способна лишь усложнить проводимое с их использованием толкование правовых норм, а не улучшить его.

Определение предмета регулирования миграционного законодательства обуславливает необходимость формулирования наиболее значимых характеристик как самого процесса миграции, так и возникающих на его основе миграционных правоотношений.

Анализ современного правового регулирования, действующего как на международном, так и на национальном уровнях, позволяет выделить наиболее общие, юридически значимые признаки миграционных правоотношений. К ним относятся:

перемещение в пределах государственных либо административных границ или за их пределы;

приобретение нового правового статуса субъектом территориального перемещения;

государственно-правовое регулирование, в том числе контроль государства за территориальными перемещениями.

Миграция населения касается самых различных видов перемещений, основанных на реализации свободы передвижения. Безусловно, не все отношения, связанные с миграцией населения, нуждаются в правовом регулировании, а лишь наиболее важные, общественно значимые из них. Это отношения, затрагивающие интересы общества, государства или отдельных социальных групп. Так, на сегодняшний день государство в большинстве случаев не проявляет особого интереса к правовому регулированию таких видов мигра-

ции, как «маятниковая», т. е. ежедневные или еженедельные поездки населения от места жительства до места работы, учебы (и обратно), расположенные в разных населенных пунктах; непродолжительная миграция для удовлетворения личных социальных благ (экскурсии, поездки к родственникам на срок менее необходимого для осуществления регистрации по месту пребывания). Как отмечено в упомянутой Концепции, «перемещения с рекреационными целями, на лечение или в краткосрочные командировки к миграции не относятся». В то же время внутренняя (социально-экономическая) миграция, связанная с изменением на продолжительное время места пребывания или вообще с изменением места жительства, не может оставаться незамеченной со стороны государства и права.

Необходимо также согласиться с тем, что в результате территориального перемещения субъект не только приобретает новый правовой статус, но и может его лишиться, например, при выезде в качестве беженца в третью страну. Правовой статус может измениться, в частности, при истечении срока действия патента либо разрешения на занятие трудовой деятельностью и при их неproдолжении, — в этом случае иностранный гражданин может оказаться в числе незаконно находящихся на территории государства. Это означает, что в результате миграционного движения правовой статус субъекта не только приобретается, а также изменяется и прекращается⁷.

В научной литературе выделяются еще несколько признаков миграции населения, в частности цель миграции, продолжительность миграционного процесса, причины миграции⁸. Данные признаки, как представляется, также вполне юри-

дически обоснованы. Но они вторичны по отношению к указанным признакам. В перечне сведений, фиксируемых при осуществлении миграционного учета, установлена цель въезда иностранного гражданина в Российскую Федерацию. От времени нахождения иностранного гражданина на территории Российской Федерации выделяют различные категории иностранных граждан: временно пребывающие, временно проживающие и постоянно проживающие. Причины миграции также во многом отражаются на правовом статусе иностранного гражданина (беженец, иностранный работник, иностранный гражданин, обучающийся в Российской Федерации, и др.).

Исходя из сказанного, миграцию с юридической точки зрения можно определить как контролируемое и регулируемое государством территориальное перемещение людей в пределах административных границ и за их пределами, по различным причинам, целевой направленности влекущее постоянное или временное изменение места жительства, связанное с приобретением, изменением и прекращением правового статуса субъектов.

Базируясь на данном определении, можно обозначить предмет миграционного законодательства — общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением миграции и государственно-правовым регулированием миграционных процессов.

В силу комплексного характера миграционное законодательство взаимодействует с другими отраслями российского законодательства.

Так, миграционное законодательство наиболее тесно взаимодействует с конституционным законодательством Российской Федерации, прежде всего такими его институтами, как институт прав и свобод человека и институт гражданства.

Именно конституционными нормами устанавливается общий пра-

⁷ См.: Хабриева Т. Я. Указ. соч. С. 78—85.

⁸ См.: Жеребцов А. Н. Правовое регулирование миграционной политики: монография. Краснодар, 2007. С. 17—19.

вовой статус иностранных граждан в Российской Федерации. Базовую роль при этом играют нормы ч. 3 ст. 62 Конституции РФ, согласно которой «иностранцы граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации». Таким образом, Конституция допускает дифференциацию правового статуса личности в зависимости от отношения к гражданству. В указанной норме закрепляется общий принцип, определяющий правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства и отличающий указанных лиц от граждан этого государства. Иностранцы граждане и лица без гражданства пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, однако законами и международными договорами могут быть установлены исключения из этого правила.

Наличие указанной общей нормы требует от законодателя четко следовать ее принципу: только в случае наличия каких-либо специальных оговорок в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства в федеральном законодательстве или в международных договорах правовой статус указанных лиц меняется по отношению к статусу граждан. Это создает определенную гибкость в реализации государственной политики в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства: им может ограничиваться либо расширяться до статуса гражданина объем предоставляемых тех или иных прав.

Однако в законодательстве данное общее конституционное правило не всегда четко действует, заставляя привносить дополнительное толкование при применении соответствующих норм. Так, в одних случаях в федеральном законодатель-

стве закрепляется дополнительное подтверждение гарантирования прав иностранных граждан наравне с гражданами Российской Федерации⁹, в других — устанавливается только исключение из общего правила в отношении иностранных граждан. Однако когда (третий случай) в федеральном законодательстве не устанавливается ни то, ни другое, а содержится указание только на права граждан Российской Федерации, то возникает вопрос о круге субъектов соответствующего права, поскольку нет специального указания, а неуверенность в толковании обусловлена общим непоследовательным подходом законодателя к реализации общего конституционного принципа.

В связи с этим представляется, что поскольку общая норма ст. 62 Конституции РФ предоставляет равные права иностранным гражданам и гражданам РФ, в федеральном законодательстве целесообразно устанавливать только допускаемые Конституцией РФ исключения. Дополнительных оговорок о равенстве прав там, где оно предоставляется, в федеральном законодательстве уже не требуется.

Наиболее тесное взаимодействие наблюдается между иммиграционным законодательством и развивающимся институтом конституционного законодательства — законодательством о гражданстве. Обеспечивая связь этих двух институтов

---

⁹ Например, в Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ст. 78) устанавливается, что иностранные граждане обладают равными с гражданами Российской Федерации правами на получение дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, а также профессионального обучения по программам профессиональной подготовки по профессиям рабочих, должностям служащих в пределах освоения образовательной программы среднего общего образования на общедоступной и бесплатной основе.

законодательства, государство получает достаточно мощный рычаг воздействия на те процессы, которые во многом определяют его внутреннюю и внешнюю политику. Институт гражданства может выступать как в качестве стимула развития миграционных потоков в Россию, так и, напротив, в случае нежелательности — их приостановления либо сокращения. Во многом это достигается с помощью конкретизации оснований приобретения гражданства Российской Федерации, а также определения условий его упрощенного получения. Хотя, безусловно, связь этих двух институтов — иммиграционного законодательства и законодательства о гражданстве — более глубокая, она основана на признании гражданской идентичности, которая во многом связана с культурными, национальными традициями, передачей лицу прав, свобод, ответственности. Как отмечается в научной литературе, гражданство представляет собой институциональное измерение феномена гражданина, но обладает еще и социокультурным содержанием, поскольку связь лица с обществом составляет основу связи лица с государством¹⁰. Это единство политического, социального и культурного аспектов гражданства связывается понятием нации: «...подразумеваемая радикальность черты “государственность” для нации, возможно понимать “нацию” как совокупность граждан державы на базе конституированного отношения согражданства»¹¹.

Взаимодействие конституционно-го и миграционного законодательства находит проявление не толь-

ко по указанным, но и по другим вопросам¹².

Наибольший удельный вес в системе миграционного законодательства занимают нормы, относящиеся к административному законодательству. Это обусловлено использованием значительного количества административных процедур для регулирования миграционных процессов: контрольных, разрешительных, регистрационных и др. В частности, именно на основании правил, установленных Кодексом административного судопроизводства РФ (гл. 28), осуществляется производство по административным делам о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении. Вопросы административной ответственности, включая административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, за административные правонарушения в области защиты Государственной границы РФ и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации также регламентируются административным законодательством Российской Федерации¹³.

Можно также соотнести миграционное законодательство с другими отраслями российского законодательства: уголовным¹⁴, граж-

¹² В частности, касающимся определения статуса мигрантов в качестве национальных меньшинств и др.

¹³ См. гл. 18 КоАП РФ.

¹⁴ В соответствии с УК РФ иностранные граждане могут привлекаться к уголовной ответственности на территории Российской Федерации в случаях если совершенное им преступление направлено против интересов Российской Федерации либо гражданина Российской Федерации или постоян-

¹⁰ См.: *Фан И. Б.* Гражданство и миграция в политических концепциях XX века // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2008. Вып. 8. С. 258.

¹¹ *Ильин В. В., Ахизер А. С.* Российская государственность: истоки, традиции, перспективы. М., 1997. С. 84.

данским¹⁵, трудовым¹⁶ и др. Многие правоотношения, имеющие принадлежность к конституционному, административному, трудовому, гражданскому и другим отраслям законодательства, можно рассматривать одновременно и как миграционные правоотношения, «если в них проявляется элемент миграционного качества, т. е. особые права и обязанности человека и соответствующие права и обязанности у органов и учреждений публичной власти, должностных лиц по отношению к нему»¹⁷.

Развитие миграционного законодательства идет сразу в рамках нескольких отраслей российского законодательства. Однако комплексный характер миграционного законодательства требует внутреннего согласования и координации правовых норм. Роль такого координатора обычно играет базовый правовой акт, определяющий и основные направления развития всего комплекса.

В системе миграционного законодательства роль базового акта в настоящее время играет Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Однако этот Закон уже с трудом справляется с обеспечением равновесного состояния всей системы миграционного законодательства. Исходя из предмета правового регулирования, обозначенного в названии

данного Федерального закона, его основу должны составлять в основном материальные правовые нормы, поскольку известно, что именно материальными нормами устанавливаются права и обязанности (правовой статус) субъектов правоотношений.

Однако регулирование миграционных отношений в равной степени опирается на процессуальные нормы, что не характерно для статутного закона. Включение значительного количества таких процессуальных норм в названный Федеральный закон приводит к неоправданному расширению предмета его правового регулирования. Правовое развитие миграционного законодательства требует большей специализации формы регулирования миграционных отношений, что усилит системный подход к регулированию миграционных отношений¹⁸.

Задача усиления системных подходов к развитию миграционного законодательства продиктована в том числе усложнением правового регулирования миграционных отношений, что обусловлено рядом факторов:

необходимостью дифференциации правового статуса мигрантов, что связано с целями более полного учета направлений экономического, социального и демографического развития Российской Федерации, повышением эффективности государственной миграционной политики при решении экономических и социокультурных проблем;

необходимостью развития процедурно-регламентной части миграционного законодательства, что связано с обеспечением правового режи-

---

но проживающего в Российской Федерации лица без гражданства, а также в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации или иным документом международного характера, содержащим обязательства, признаваемые Российской Федерацией.

¹⁵ Иностранные граждане могут выступать субъектами гражданско-правовых отношений, если иное не установлено федеральным законом.

¹⁶ Трудовым законодательством, прежде всего ТК РФ (гл. 50¹), устанавливаются особенности участия иностранных граждан в трудовых отношениях.

¹⁷ Хабриева Т. Я. Указ. соч. С. 11.

---

¹⁸ Автор настоящей статьи уже неоднократно отмечал несоответствие названия Федерального закона его содержанию, что во многом обусловлено отсутствием специального федерального закона в сфере регулирования миграционных отношений. См., например: Андриченко Л. В. Проблемы систематизации миграционного законодательства // Журнал российского права. 2014. № 12. С. 5—15.

ма въезда/выезда и пребывания на территории Российской Федерации различных категорий мигрантов;

усиливающейся дифференциацией регулирования миграционных отношений в связи с установлением особенностей экономического развития отдельных территорий (территорий опережающего социально-экономического развития, инновационных научно-технологических центров, инновационного центра «Сколково» и др.);

усилением особенностей правового регулирования миграционных отношений в связи с участием России в различных региональных интеграционных объединениях государств (Евразийский экономический союз, Союзное государство Российской Федерации и Республики Беларусь, СНГ и др.), что влечет появление многоуровневых миграционных политик и др.

Учет этих и других особенностей в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» приводит к неоправданному загромождению текста данного акта, в том числе выходу его содержания за пределы обозначенного им предмета правового регулирования. В то же время это приводит к раздробленности правового регулирования, что вновь возвращает нас к необходимости усиления системных подходов к развитию миграционного законодательства.

В Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. определены основные направления миграционной политики. Однако предусмотренные в Концепции механизмы ее реализации носят весьма общий, расплывчатый характер, что не позволяет четко выявить направления совершенствования миграционного законодательства. Отсутствует в Концепции и сценарное планирование перспектив влияния различных факторов на изменение вектора миграционных потоков и, как следствие, их влияния на со-

циально-экономическое развитие и национальную безопасность Российской Федерации¹⁹, которое могло бы способствовать решению вопроса о дальнейших направлениях совершенствования нормативно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации. Усложняет решение данного вопроса и отсутствие в России четкого планирования и прогнозирования необходимых миграционных ресурсов с учетом потребностей рынка труда, возможностей по обустройству и адаптации мигрантов.

В отсутствие четкого определения основных направлений совершенствования российского законодательства в области реализации государственной миграционной политики на уровне указанного документа стратегического планирования современное развитие нормативно-правовой базы в данной области отношений происходит нередко хаотично, под влиянием конъюнктурных причин.

Проблемы регулирования миграционных отношений, векторы достижения сбалансированного развития в решении этих проблем должны не только быть в центре внимания государства, но и являться специальным предметом обсуждения в обществе. Причем свою лепту в решение этих вопросов должны вносить не только ученые; важно, чтобы максимально высказались и представители бизнеса, прежде всего на уровне различных негосударственных некоммерческих организаций предпринимателей. Это будет способствовать повышению эффективности государственно-правового регулирования миграционных отношений, усилению влияния миграционных процессов на осуществление социально-экономических преобразований и демографических изменений в стране.

---

¹⁹ См.: Сандугей А. Н. О принципиальных основах стратегического планирования в сфере миграции // Миграционное право. 2017. № 1. С. 8—14.

Библиографический список

Андриченко Л. В. Проблемы систематизации миграционного законодательства // Журнал российского права. 2014. № 12.

Брук С. И. Миграция населения // БСЭ. 3-е изд. М., 1974. Т. 16.

Вошинин В. П. О термине «колонизация» // О земле. 1922. Вып. 3.

Жеребцов А. Н. Правовое регулирование миграционной политики: монография. Краснодар, 2007.

Ильин В. В., Ахиезер А. С. Российская государственность: истоки, традиции, перспективы. М., 1997.

Кауфман А. Переселение // Энциклопедический словарь. СПб., 1898. Т. XXII.

Кырыкбаева Э. О. Понятие и виды миграции // Научный журнал Казахского Национального педагогического университета имени Абая. Исторические и социально-политические науки. 2011. № 2.

Моисеенко В. М. Миграция населения // Энциклопед. демограф. словарь. М., 1985.

Переведенцев В. И. Методы изучения миграции населения. М., 1975.

Сандугей А. Н. О принципиальных основах стратегического планирования в сфере миграции // Миграционное право. 2017. № 1.

Степанов А. В. Миграционное право как новое структурное формирование в системе права Российской Федерации: за и против (анализ точек зрения) // Административное право и процесс. 2014. № 11.

Фан И. Б. Гражданство и миграция в политических концепциях XX века // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2008. Вып. 8.

Хабриева Т. Я. Миграционное право России: теория и практика. М., 2008.

Ямзин И. Л., Вошинин В. П. Учение о колонизации и переселениях. М.; Л., 1927.