

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



Т.Я. Хабриева

МИГРАЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ

ТЕОРИЯ и ПРАКТИКА

Талия Ярулловна Хабриева

Миграционное право России. Теория и практика

Текст предоставлен издательством

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=11646779

Миграционное право России. Теория и практика: Контракт; Москва;

2008

ISBN 978-5-982509-030-0

Аннотация

Монография посвящена исследованию теоретико-правовых проблем регулирования миграционных отношений в Российской Федерации. В ней обосновывается авторская концепция места и роли миграционного права в системе российского права. Выявляются структура и содержание данного комплексного правового института (предмет, метод, субъекты миграционных правовых отношений), взаимозависимости с другими правовыми институтами и отраслями права. Предлагаются принципы разграничения полномочий между органами публичной власти в рассматриваемой сфере. Раскрываются проблемные вопросы статуса различных категорий мигрантов. На основе анализа федерального и регионального законодательства, практики его применения, а также анализа международных стандартов и зарубежного законодательства выработан ряд предложений по

совершенствованию правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации.

Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов и факультетов, юристов теоретиков и практиков, работников миграционной службы, а также для широкого круга читателей, интересующихся проблемами правового регулирования миграции населения.

Содержание

Предисловие	6
Введение	10
Глава I. Миграционное право в системе российского права	28
§ 1. Миграционно-правовое регулирование: место в системе законодательства и в системе права	28
§ 2. Понятие и виды источников миграционного права	53
Конец ознакомительного фрагмента.	73

Талия Хабриева

Миграционное право

России. Теория и практика

© Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2008

Предисловие

Новая работа профессора Т. Я. Хабриевой посвящена весьма актуальной, широко дискутируемой в российском обществе правовой проблеме, имеющей как теоретическое, так и серьезное прикладное значение. Несмотря на высокую востребованность комплексных исследований вопросов правового регулирования миграционных отношений, эта научная задача еще далека от своего полноценного решения, даже при большом количестве работ (в основном неюридического профиля) по конкретным аспектам регулирования миграционных процессов. В этой связи отрадно появление монографии, посвященной всестороннему анализу формирования и развития миграционного права России, в контексте его места и роли в системе российского права.

Проблемы развития системы права всегда были и остаются одними из фундаментальных в теории права. При этом они нередко становились предметом острых научных споров и дискурсов, имеющих не только теоретическую значимость, но и несомненную практическую ценность, поскольку призваны предопределить задачи дальнейшего развития всей нормотворческой деятельности. Идет постепенное разрастание законодательства, появляются новые массивы норм, не укладывающиеся в рамки известных, устоявшихся отраслей и институтов российского права. Увеличивается и количе-

ство исследований, предлагающих «автономизировать» новые правовые комплексы как отрасли российского права (избирательное, парламентское, банковское, таможенное и др.). Это влияет на развитие законодательства, появление новых учебных юридических дисциплин. Однако в каждом случае это предполагает проведение всесторонних теоретических исследований с учетом законов и логики научного познания. Только так можно составить полноценную основу для дальнейшего правотворчества, способствовать стабилизации находящейся в постоянном развитии правовой системы России.

С полным правом к таким исследованиям можно отнести монографию «Миграционное право России: теория и практика», которая в определенном смысле подводит итог исследованиям автора по рассматриваемой теме¹.

¹ См.: Юридический справочник мигранта / Рук. авт. колл. Т. Я. Хабриева. М., 2002; О концепции развития миграционного законодательства Российской Федерации // Журнал российского права. 2003. № 4. С. 3–11; Основные направления развития миграционного законодательства // Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты: сборник статей. Нижний Новгород, 2004. С. 7–18; Миграционное законодательство Российской Федерации: состояние, проблемы и перспективы // Законодательное регулирование миграционных процессов в Российской Федерации: проблемы и перспективы: материалы по итогам Всероссийской научно-практической конференции. Тюмень, 2004. С. 11–18; Правовая политика государства в сфере миграции населения // Миграционное право. 2006. № 1; Миграция в России: о модели правового регулирования // Журнал российского права. 2006. № 7. С. 3–12; О совершенствовании правовых основ противодействия незаконной миграции в России // Журнал зарубежного законодательства

Уже во введении Т. Я. Хабриева подчеркивает необходимость новых концептуальных подходов к пониманию роли и места нового структурного образования в системе российского права. Очевидно, заслуживает поддержки «осторожный» подход автора к оценке современного состояния миграционного права, его положения как комплексного межотраслевого института, имеющего перспективу дальнейшего развития. Основные авторские выводы развивают теоретические вопросы предмета, метода и субъектов миграционных правовых отношений.

В лучших традициях российской правовой науки автор последовательно раскрывает структуру, «границы» и содержание субинститутов миграционного права, а также предлагает собственную концепцию его дальнейшего совершенствования.

Как всегда, работу Т. Я. Хабриевой отличает внимательное отношение к действующему законодательству, скрупулезный анализ которого проведен во второй и третьей главах монографии. Благодаря этому в работе стали возможны обоснованные предложения по обновлению норм миграционного законодательства, в том числе по преодолению выявленных противоречий, пробелов действующих нормативных правовых актов в данной сфере. Основательность моногра-

и сравнительного правоведения. 2006. № 4. С. 7–15; Миграционное право в системе права Российской Федерации // Государство и право. 2007. № 10; Миграционное право как структурное образование российского права // Журнал российского права. 2007. № 11. С. 3–16.

фии придает также широко представленные международный и зарубежный аспекты проблемы.

Актуальность темы, широта и глубина освещенных проблем, степень новизны структуры и содержания работы, уровень отражения отечественного правового учения, аргументированность предлагаемых дефиниций, четкость и доступность изложения сложного материала позволяют заключить, что автор выпустила первую масштабную монографию по данной теме и предложила новаторские подходы к исследованию этой относительно новой сферы правового регулирования, которые могут быть использованы отечественной наукой и практикой. Работа может стать основой для новых исследований в данной сфере и уже сейчас существенно обогащает современную доктрину системы права, способствует выработке концепции развития российского права и законодательства.

О. Е. Кутафин, академик Российской академии наук

Введение

Современная ситуация в мире отмечена масштабностью миграционных процессов. По данным Глобальной комиссии по международной миграции, в мире сейчас насчитывается свыше 200 млн. международных мигрантов, включая 10 млн. беженцев². Россия активно включена в динамику миграции народонаселения: за последнее десятилетие, по данным той же Комиссии, она вышла на второе место в мире после США среди принимающих стран.

По сравнению с другими странами Россия столкнулась с миграцией по историческим меркам относительно недавно. При этом за полтора десятилетия в Российской Федерации сменилось несколько моделей человеческой мобильности. За это время Россия прошла сложный путь динамичного формирования собственного законодательства, отвечающего основным международным стандартам и уровню развития миграционных отношений в стране.

Известно, что пик миграционной активности обрушился на Россию в начале 1990-х годов – так называемая постсовет-

² По данным Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (www.unhcr.ru). Данная статистика не включает 4,4 млн. палестинских беженцев в Иордании, Ливане, Сирии и на оккупированных палестинских территориях, которые подпадают под мандат другого органа – Агентства ООН по делам палестинских беженцев на Ближнем Востоке (UNRWA).

ская миграция. Резкий переход к политике «открытых дверей» в условиях неподготовленной к широкомасштабным миграционным потокам законодательной базы, органов государственной власти, оснащения границ и пр. привел к тому, что государство, по существу, утратило контроль над процессами миграции. Сыграли свою роль и другие факторы – внутренняя социально-политическая напряженность, сложная ситуация, имевшая место в Северо-Кавказском регионе, изменение общей конъюнктуры на рынке труда и др.

Спонтанная, неуправляемая миграция оказывала негативное влияние на экономические, социальные, демографические, этнокультурные и другие процессы как в Российской Федерации в целом, так и в отдельных ее регионах. Результатом такой нерегулируемой миграции стали: рост криминогенных очагов, неравномерность развития региональных рынков труда, угрозы безопасности приграничным субъектам Федерации, прежде всего на Дальнем Востоке Российской Федерации (демографическая экспансия). Неконтролируемая миграция не позволяла обеспечить защиту прав самих мигрантов.

Законодательное регулирование в то время осуществлялось неравномерно и было в основном обусловлено необходимостью безотлагательного реагирования на наиболее острые жизненные проблемы – когда требовалось принятие срочных мер на законодательном и подзаконном уровне в связи с массовым перемещением населения в страну из го-

сударств – бывших республик СССР, а также большим притоком в страну беженцев из стран «третьего мира». Присоединение Российской Федерации в 1992 г. к Конвенции о статусе беженцев 1951 г. и Протоколу, касающемуся статуса беженцев, 1967 г. также обязывали ее к выработке законодательства, направленного на регламентацию статуса названной категории лиц. Отсюда – наибольшее правовое обеспечение в этот период получили две категории вынужденных мигрантов – беженцы и вынужденные переселенцы. В отношении них были приняты и действуют в настоящее время соответствующие федеральные законы³.

Помимо названных актов принимались отдельные акты подзаконного уровня в отношении трудящихся-мигрантов, например, Указ Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2146 «О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы», впоследствии дополненный Указом Президента РФ от 29 апреля 1994 г. № 847 «О дополнительных мерах по упорядочению привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы»⁴. Этими актами, по сути, заполнялся законодательный вакуум, поскольку названные вопросы объективно требовали (и до сих пор требуют) законодательного регулирования.

³ См.: Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» // Ведомости РФ. 1993. № 12. Ст. 425; Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» // Там же. Ст. 427.

⁴ САПП РФ. 1993. № 51. Ст. 4934; СЗ РФ. 1994. № 2. Ст. 77. В настоящее время названные акты уже утратили юридическую силу.

Тогда же в отдельных субъектах Российской Федерации принимались акты в области регулирования миграционных отношений. Во многом это было обусловлено наличием пробелов в федеральном законодательстве (например, по вопросам регулирования прав трудящихся-мигрантов). Некоторые из них создавали необоснованные преграды в реализации прав граждан на свободу передвижения.

Современные наиболее значимые направления миграционных процессов в России коренным образом отличаются от тех, которые способствовали началу формирования правовой основы регулирования миграционных отношений страны в начале и середине 1990-х годов. Если в начале 1990-х годов в России определяющее влияние на развитие правовой системы оказывала необходимость упорядочения вынужденной миграции (как внешней, так и внутренней), то, начиная со второй половины 1990-х годов, ситуация в стране уже во многом характеризуется практически полным прекращением массовых потоков вынужденной миграции. Благоприятная социально-экономическая конъюнктура, более высокие темпы роста ВВП в Российской Федерации по сравнению с большинством образовавшихся на постсоветском пространстве новых независимых государств делают более привлекательным миграционный климат России. Подъем экономики и развитие социальной сферы оказали ощутимое влияние на всплеск трудовой иммиграции в нашу страну⁵.

⁵ В настоящее время внешняя трудовая миграция является самым массовым и

В связи с этим во многом из ситуативной правовой миграционной политики, из политики аффирмативных действий, являющихся результатом последующего, часто слабого реагирования на возникающие изменения миграционной обстановки, современная российская миграционная правовая политика постепенно трансформируется в политику активных действий, обеспечивающую не только предсказуемость миграционных процессов, но и их направление в нужное для страны русло.

В настоящее время основной упор в развитии миграционного законодательства переводится на создание такой правовой основы в сфере регулирования миграционных отношений, которая обеспечила бы для страны динамичный приток профессиональных работников, стабильное развитие экономики и общества, обогащение национальных культур. Это происходит в условиях, когда постоянно растет международная конкуренция за высококвалифицированную рабочую силу. Так, доля «импортируемых» специалистов в Австралии составляет 9,9 % от общего числа мигрантов в страну, в Канаде – 7,3 %, Швейцарии – 5,3 %, США – 3,2 %⁶. Чтобы привлечь высококвалифицированные кадры Евросоюз ввел «голубую карту», упрощающую въезд трудовых мигрантов.

динамичным миграционным потоком в России. Численность официально зарегистрированной иностранной рабочей силы, привлеченной в экономику России, по данным ФМС, в 2007 г. составила 2 259 823 человек и возросла в 17 раз по сравнению с 1994 г.

⁶ По данным Евростата (www.epp.eurostat.ec.europa.eu).

Россия относится к странам, которая «экспортирует» специалистов. Возрастают объемы безвозвратного выезда из страны квалифицированных кадров, главным образом молодежи – инженеров, программистов, экономистов и т. д. Велика доля российских граждан среди лиц, нелегально осуществляющих трудовую деятельность за рубежом. Современная экономика не мыслится без притока трудовых мигрантов. По прогнозам, Россию ожидает очень быстрое и масштабное сокращение трудоспособного населения – до 2025 г. оно составит более 18 млн. человек. В этом смысле либерализация миграционного законодательства могла бы также способствовать развитию российской экономики. Отечественное законодательство пока недостаточно приспособлено к стимулированию притока в страну квалифицированных кадров.

Эффективное государственное регулирование требует установления четких правовых механизмов регулирования миграционных отношений. Сложность и многоаспектность этих отношений обуславливает необходимость создания разветвленной системы правовых норм, направленных как на обеспечение прав мигрантов, так и на регламентацию различных процедур, связанных с деятельностью органов власти в рассматриваемой сфере. В своей совокупности данные правовые нормы образуют новый сложный комплекс в системе российского права – миграционное право Российской Федерации, которое в своей основе базируется на целом ряде законодательных и иных нормативных правовых актов, име-

ющих предметом регулирования отношения в сфере миграции.

Современное миграционное законодательство претерпевает влияние различных факторов, главными из которых являются международная ситуация в странах вокруг России, проблемы экономического, социального, демографического развития внутри страны, изменения в области ее геополитических и национальных приоритетов при проведении государственной внутренней и внешней политики. Основной целью развития миграционного права на данном этапе является достижение максимального положительного эффекта от процессов миграции, направленного на обеспечение демографического развития, выравнивание диспропорций территориального расселения, удовлетворение потребностей регионов в трудовых ресурсах, обеспечение безопасности страны и ее населения от международного терроризма и внутренних угроз, связанных с незаконной миграцией.

Нормативная правовая база регулирования миграционных отношений насчитывает более 230 нормативных правовых актов, из которых 57 федеральных законов. Вместе с тем необходимая систематизация законодательства в данной сфере пока отсутствует. Это препятствует эффективной регламентации общественных отношений, планомерному нарастанию правового массива, приводит к противоречиям и коллизиям в осуществлении правового регулирования. В связи с этим одной из ближайших задач совершенствова-

ния миграционного законодательства является его систематизация.

Серьезной проблемой миграционного законодательства является несовершенство понятийного аппарата, притом что четкое определение основных понятий должно являться важнейшей задачей законодателя в целях недопущения неоднозначного толкования правовых норм и обеспечения последующей их полноценной реализации. В настоящее время нет даже нормативного определения понятия «мигрант». В международных правовых актах используются термины «беженец», «лицо, перемещенное внутри страны», «трудящийся-мигрант». Однако не все принятые правовые акты в России соответствуют в части определения понятий общепризнанным международным актам. В связи с этим дальнейшее развитие миграционного права должно быть направлено на формирование основных понятий, ясно отражающих правовую суть регулируемых отношений.

Не в полном объеме разработаны и установлены основные гарантии обеспечения прав мигрантов, соответствующие международным стандартам, что приводит к недостаточной правовой защищенности мигрантов и членов их семей, не создает возможности для осуществления ими судебной защиты своих прав.

Отсутствует четкое разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, что при-

водит к дисбалансу интересов федерального центра и регионов. Недостаточная координация взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации по вопросам регулирования миграционных процессов снижает результативность принимаемых мер в рамках реализации государственной миграционной политики.

Представляется, что осуществление системной и полной законодательной регламентации вопросов миграции необходимо именно на федеральном уровне. На практике это позволит обеспечить единые подходы к реализации миграционной политики на всей территории страны, установить общие принципы законодательного регулирования в данной сфере. Органы государственной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления должны осуществлять полномочия в случаях, предусмотренных федеральными законами. Это могут быть как полномочия федеральных органов власти, так и «собственные» полномочия органов власти субъектов Российской Федерации. Соответственно здесь возможно применение всех известных схем межбюджетных отношений с целью обеспечения осуществления данных полномочий.

Сохраняются и другие проблемы в миграционном законодательстве: противоречивость существующей правовой базы, ее неполнота, пробельность, злоупотребление использованием норм отсылочного характера к актам подзаконного

уровня и др., негативно отражающиеся на становлении миграционного права России. Поэтому продолжает оставаться актуальной проблема формирования адекватного законодательства, направленного на преодоление негативных последствий миграционных процессов и обеспечение национальной безопасности государства. Разработка такого законодательства преследует еще одну цель – создание условий для беспрепятственной реализации прав мигрантов в соответствии с международными стандартами и взятыми Российской Федерацией на себя обязательствами.

Масштабные процессы миграции требуют выработки также дополнительного набора мер, направленных на пресечение незаконной иммиграции на территорию Российской Федерации. Здесь особенно важны меры двустороннего и многостороннего сотрудничества государств, определение совместных стратегии и направлений контроля. Особенно это актуально в части сближения и унификации национальных законодательств, направленных на упорядочение государственного миграционного обмена, организацию действенного контроля над въездом и выездом, синхронизацию визовой политики в отношении граждан, выезжающих из третьих стран, а также создание межгосударственного координирующего органа с целью объединения усилий в борьбе с незаконной миграцией.

Несмотря на несомненную актуальность, вопросы миграционного правового регулирования еще не получили надле-

жащего всестороннего анализа в научной юридической литературе. Имеющиеся исследования в основном посвящены отдельным конкретным проблемам (определению правового статуса беженцев, вынужденных переселенцев, вопросам привлечения иностранных работников и т. п.) и, как правило, проводятся специалистами неюридического профиля (социологами, географами, демографами, экономистами⁷). Накопленные знания о миграционных правоотношениях, разработанные и обоснованные научные положения в сфере регулирования миграционных процессов до сих пор не представляют собой системной теоретической конструкции.

Предлагаемая монография ставит задачей комплексное исследование теоретических и прикладных проблем правового регулирования миграционных отношений⁸.

Глава I посвящена определению места и роли миграцион-

⁷ В работах этих специалистов в основном исследовались вопросы влияния миграции на процессы урбанизации; моделирования и управления миграциями в контексте социально-экономической политики государства; формирования систем расселения; определения причин миграции и ее этнической составляющей; истории насильственных миграций ранее депортированных народов; влияния миграции на изменение численности населения; состав миграционных потоков; проблемы интеграции мигрантов в принимающие сообщества и т. д. (см., например: *Методология и методы изучения миграционных процессов. Междисциплинарное учебное пособие* / Под ред. Ж. Зайончковской, И. Молодиковой, В. Мукомеля. – Центр миграционных исследований. М., 2007).

⁸ Безусловно, автор не претендует на исчерпывающее раскрытие всех проблем становления миграционного права, основной акцент сделан на наиболее актуальных, с точки зрения современных тенденций и перспектив развития.

ного права в системе российского права. На основе анализа научной дискуссии о новых структурных подразделениях в системе российского права и классической теоретико-правовой методологии выявлены основные компоненты миграционного права, позволяющие обосновать нынешнее его состояние как комплексного межотраслевого института. С целью подтверждения этого ключевого вывода вычленяются и обосновываются системные факторы формирования и развития миграционного права в качестве самостоятельного образования российского права, устанавливается его структурная композиция в виде основных субинститутов. Комплексная природа правового института исследуется посредством анализа миграционных правоотношений, установления их особенностей в аспекте субъектного состава, объекта и содержания. Предлагается классификация миграционных правоотношений, которая позволяет выявить многообразие миграционной сферы и сложный состав системы миграционного права. Обоснованию авторского понимания миграционного права предшествует не только обозначение исходных понятий, имеющих принципиальное значение для исследования (например, понятие мигранта), но и определение новых. В этом смысле сформулированная в этой главе базовая дефиниция миграционного права может способствовать дальнейшему исследованию этого правового явления.

В контексте «автономного» рассмотрения миграционного права раскрывается его источниковедческая база и опре-

деляется конкретный «набор» ее составляющих, в котором, как показал анализ, представлен весь спектр имеющихся в российской правовой системе источников. При этом динамичное нарастание правовых источников миграционного права сопровождается, с одной стороны, укреплением роли федерального закона как главного регулятора в области миграции населения, с другой стороны, сохранением высокой доли подзаконного нормотворчества. Продолжает сохранять актуальность федеративный срез исследования проблемы, подтверждающий ведущую роль федерального регулирования и незначительность его регионального сегмента, который имеет устойчивую тенденцию к его расширению в связи с изменением целевых доминант в российской миграционной политике (усиление стимулирующих механизмов, способствующих притоку квалифицированных мигрантов).

В целях полного раскрытия механизма государственного управления в рассматриваемой области в главе II анализируются основные институциональные структуры – органы государственной власти Российской Федерации, действующие в сфере регулирования миграционных процессов. Вопросы деятельности органов государственной власти исследуются не только в их компетенционном выражении, но и с точки зрения обоснованности проведенного разграничения их полномочий в свете требований, вытекающих из положений Конституции Российской Федерации и федерального законодательства. В этой части работы определяются субъекты

управления в сфере миграции населения, впервые осуществляется группировка их полномочий, оценочный анализ оптимальности их «набора» в свете задач, стоящих в области миграции населения.

Конституционные принципы федерализма, действующие в миграционной сфере, позволяют выявить не только приоритетную роль федеральных органов государственной власти в установлении компетенции всех субъектов управления этими отношениями, но и объективно обусловленное осуществление ими основного массива этих полномочий. Нормы, регулирующие разграничение полномочий в данной сфере, содержатся в различных федеральных законах и не всегда позволяют определить уровень ответственности за их осуществление. Предлагаются схемы разграничения полномочий, которые могут быть использованы в ходе продолжающейся федеративной реформы для упорядочения сложившихся отношений между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Обосновываются предложения о необходимости участия в их управлении органов местного самоуправления при соблюдении конституционных формул возложения ответственности на этот уровень власти.

В этой же главе впервые делается попытка проанализировать «горизонтальный» срез вопросов деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации. Исследование компетенционных аспектов функционирования ис-

полнительной власти показывает, что основной объем полномочий в сфере миграции населения принадлежит Правительству Российской Федерации, Федеральной миграционной службе и ряду иных федеральных органов исполнительной власти. Выявлены потенциальные возможности усиления руководящих и координационных функций Правительства Российской Федерации в сфере миграции населения.

Ключевое значение в раскрытии темы, безусловно, имеет статус мигранта как основного субъекта миграционных правоотношений. Этому посвящена наиболее объемная глава III монографии. В ней предложены базовые критерии идентификации мигрантов, позволяющие выделить их среди других лиц, осуществляющих перемещение через границы государств, выявлены их виды, категории, общие для всех мигрантов права и обязанности, которые легли в основу авторского определения понятия «мигрант». В условиях отсутствия легального определения понятия «мигрант» в российском законодательстве данная научная дефиниция используется в целях изучения конкретных особенностей статуса основного субъекта миграционных отношений.

Специальному анализу, в том числе в контексте международных стандартов, подвергнуты элементы правовых статусов отдельных категорий мигрантов (переселенцев, трудящихся-мигрантов, вынужденных переселенцев, беженцев, лиц, получивших политическое убежище и получивших временное убежище): условия приобретения статуса, порядок

его предоставления, основания его утраты и лишения, права и обязанности. Здесь же рассматривается категория нелегальных мигрантов, а также иные субъекты незаконной миграции относительно их административной и уголовной ответственности по российскому законодательству, которое, как показал анализ, развивается в русле общемировых тенденций, но еще не в полной мере отвечает задачам национальной безопасности, обеспечения интересов государства и граждан.

В главе IV выявляются основные тенденции развития международно-правового регулирования миграционных отношений, раскрываются институциональные механизмы межгосударственного сотрудничества в этой сфере. В основном речь идет о защите беженцев как категории мигрантов, получивших международно-правовую защиту. В работе нашло отражение стремление международного сообщества к расширению категорий лиц, подпадающих под защиту международного права. Наиболее остро на повестке дня стоит проблема правового положения лиц, перемещенных внутри страны. Данные вопросы исследуются также в свете направлений повышения эффективности международно-правовых институтов защиты этих мигрантов.

Международно-правовое регулирование затрагивает такой важный для социально-экономического развития государств пласт отношений, как трудовая миграция. Несмотря на обилие на этом уровне актов в этой сфере, их анализ поз-

воляет признать отсутствие единообразия в понимании этой категории мигрантов. Сопоставление международного права и российского права также выявляет различие в подходах к определению понятия трудящегося-мигранта и перечню его прав.

С учетом геополитического характера построения международных и межгосударственных отношений России исследуются вопросы регулирования миграции населения на уровне Содружества Независимых Государств, выявляются векторы единой миграционной политики, формируемой его участниками. Анализ правового регулирования миграционных отношений в Европейском Союзе позволяет констатировать его комплексность, позволяющую говорить о формировании общеевропейского миграционного права.

Завершает работу глава V, в которой дается краткий обзор зарубежного опыта правового регулирования миграционных отношений. Анализ иностранного опыта позволяет выделить две модели правового регулирования по степени консолидации миграционного законодательства, характерные для государств общего права и государств романо-германской правовой традиции. При этом следует признать, что при различиях моделей само миграционное законодательство, детерминированное общими для государств задачами и международными стандартами в этой области, во многом схоже. Этот вывод базируется на выявленных тенденциях развития миграционного законодательства зарубежных

стран в последние два десятка лет. Используемый в работе инструментарий сравнительного правоведения позволяет рассмотреть особенности основных институтов миграционно-правового регулирования в отдельных государствах.

В заключении работы определяются возможные траектории развития российского законодательства с учетом необходимости четкого следования международным обязательствам Российской Федерации и позитивного опыта зарубежных стран со схожей моделью регулирования указанных отношений.

В работе использованы некоторые материалы, подготовленные отделом конституционного и административного законодательства иностранных государств Института. Автор искренне благодарит своих коллег.

Глава I. Миграционное право в системе российского права

§ 1. Миграционно-правовое регулирование: место в системе законодательства и в системе права

Понятие миграционного права. В отечественной юридической науке дискуссии о формировании в системе права новых структурных образований (таких как инвестиционное право, транспортное право, медицинское право, гражданское исполнительное право, парламентское право и др.⁹) ведутся в последние годы довольно активно, в том числе и по вопросу о месте и роли миграционного права.

Проблемы системы права всегда составляли фундаментальную часть теории права, имеющую не только теоретическую значимость. Юридическая доктрина призвана пред-

⁹ См., например: *Богатырев А. Г.* Инвестиционное право. М., 1992; *Литовка А. Б., Литовка П. И.* Медицинское право – комплексная отрасль национального права России: становление, перспективы развития // Правоведение. 2000. № 1. С. 81; *Парламентское право России: Учебное пособие / Под ред. Т. Я. Хабриевой.* М., 2003. С. 15–27. *Егиазаров В. А.* Транспортное право: Учебник. М., 2007. С. 5–8.

определять задачи нормотворческой деятельности, с тем чтобы российское право функционировало в качестве органичного целого. В соответствии со строением права проводится систематизация и кодификация законодательства, устраняются несогласованности и противоречия в нем, решаются многие вопросы применения права, совершенствуется юридическая техника.

Вопрос о системе российского (в прошлом – советского) права был предметом многих продолжительных научных споров, в ходе которых предлагались самые разные решения: от признания только двух основных отраслей права – частного и публичного (другие – их неосновные ответвления)¹⁰ до выделения великого множества отраслей, в связи с чем острословы – критики такой позиции говорили, что недостает еще бакалейно-гастрономического и банно-прачечного права¹¹.

Окончательно этот вопрос никогда не может быть закрыт, ибо право – явление, постоянно развивающееся. В жизни возникают новые сферы деятельности, неизвестные раньше (например, ядерная энергетика или освоение космоса), новые отношения. Это объективно ведет к появлению новых правовых норм, регулирующих такие отношения. Будут эти

¹⁰ См., например: *Попондопуло В. Ф.* Система общественных отношений и их правовые формы (к вопросу о системе права) // Правоведение. 2002. № 4. С. 85, 96.

¹¹ См.: *Галесник Л. С.* О проблемах системы советского права // Советское государство и право. 1957. № 2. С. 112.

нормы составлять особую отрасль права, станут лишь отраслью законодательства или частями традиционных отраслей права (например, гражданского или административного), может быть выяснено только в результате конкретных исследований.

Тем не менее, выделение новой структуры в системе права, будь то миграционное право или что-то иное, хотя такое выделение происходит субъективно, должно быть обусловлено объективными процессами, а не только ходом научного исследования. «В каждый данный момент структура права – реальный факт, факт наличной действительности. По отношению к людям, изучающим и применяющим право, она выступает в виде, хотя и специфической (относящейся к сфере надстройки, общественного сознания), но все-таки социальной реальности, «наличной действительности»¹².

Признание объективного характера структуры права не означает признания ее независимости от воли законодателя, хотя последний обычно не ставит себе задачи перестройки системы права. В основе системы права лежат объективные факторы – потребности и интересы государства и общества, общественные отношения, стремительные темпы развития которых активизируют законодательную деятельность, что нередко нарушает внутреннюю согласованность права: не все новые нормы укладываются в уже сложившиеся подразделения, в результате чего изменяется структура права.

¹² Алексеев С. С. Структура советского права. М., 1975. С. 56.

Сам по себе факт сложившейся области законодательства является свидетельством существования определенных особенностей в содержании правового регулирования и, следовательно, особенностей в структуре права. Иными словами, система законодательства – результат нормотворчества, но она не создается произвольно: законодательство как совокупность действующих нормативных правовых актов есть внешняя форма права.

Поскольку о самом факте существования обособленной области законодательства судят в основном по наличию самостоятельного кодифицированного акта или комплекса актов, связанных между собой отношениями координации и субординации (а такие акты, регулирующие миграционные отношения, есть), некоторыми учеными-юристами признается существование такой отрасли законодательства, как миграционное законодательство, имеющее свой предмет регулирования¹³. Правда, считается, что миграционно-правовое

¹³ См., например: *Баранов В. М.* Незаконная миграция в современной России: понятие, виды, эффективность противодействия // Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты: сборник статей / Под ред. В. М. Баранова. Н. Новгород, 2004. С. 48. Заметим, что Общеправовой классификатор отраслей законодательства, утвержденный Указом Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2171, содержал такую рубрику, как «миграция», помимо этого также была рубрика «беженцы и вынужденные переселенцы». Действующий ныне классификатор правовых актов, утвержденный Указом Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511, характеризуется наличием большего числа рубрик, включающих помимо обозначенных такие темы, как «трудовая миграция», «статус беженцев и вынужденных переселенцев», «вопросы миграции».

регулирование в России представляет только формирующуюся и весьма неполную отрасль законодательства, включающую лишь некоторые основополагающие акты¹⁴; но признается, что в перспективе может сложиться и соответствующая отрасль права¹⁵. Такая возможность не будет реализована, если формирование смежных отраслей законодательства и смежных отраслей права пойдет по иному пути.

Соглашаясь с тем, что на данном этапе миграционное право представляет собой лишь *формирующуюся отрасль законодательства*, разумеется, нужно иметь в виду, что ни

¹⁴ К законодательным актам, регулирующим миграционные отношения, относятся Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» (в ред. Федерального закона от 28 июня 1997 г. № 95-ФЗ) // СЗ РФ. 1997. № 26. Ст. 2956; Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» (в ред. Федерального закона от 20 декабря 1995 г. № 202-ФЗ) // СЗ РФ. 1995. № 52. Ст. 5110; Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» // Ведомости РФ. 1993. № 17. Ст. 594; 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 РФ. 1993. № 32. Ст. 1227; Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029; Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032; Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.

¹⁵ Так, М. Г. Арутюнов, Н. А. Воронина, М. А. Демидов, Ж. А. Зайончковская, В. И. Переведенцев, Е. И. Филиппова, А. Ю. Ястребова и др. уточняют, что идет процесс создания такой новой отрасли права (см.: Миграционное законодательство Российской Федерации и проблемы прав человека России: «Круглый стол»: проблемы, дискуссии, предложения. М., 2002. С. 46–70).

одна отрасль законодательства не бывает и не может быть окончательно завершённой: систематически издаются новые законы, регулирующие те или иные отношения, поправки к прежним законам. Однако отрасль законодательства представляется сформированной, если существуют законы, иные нормативные акты, регулирующие все базовые отношения в данной сфере. С этих позиций можно говорить, например, о давно устоявшихся отраслях уголовного или гражданского законодательства, где существуют кодексы. Принятие такого акта, как кодекс, на наш взгляд, служит основным (хотя и далеко не единственным) признаком отрасли законодательства. Выделяют отрасли (например, банковское законодательство¹⁶ и др.), где кодекса нет. В таких отраслях представлены нормы, различные с точки зрения их правовой природы (например, гражданско-правовые и административно-правовые).

Идея принятия Миграционного кодекса только выдвигается¹⁷. Практика применения действующего миграционного законодательства показывает, что ряд нормативных право-

¹⁶ См., например, ст. 56 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790; *Рыбакова С. В.* О систематизации банковского законодательства // *Банковское право*. 2006. № 2.

¹⁷ Во исполнение решения межведомственной рабочей группы по подготовке предложений по совершенствованию миграционного законодательства Российской Федерации от 24 декабря 2003 г. в МВД России образована рабочая группа по подготовке предложений по концепции проекта Миграционного кодекса Российской Федерации.

вых актов, регулирующих миграцию населения, в настоящее время утратил свою значимость, некоторые из них вошли в противоречие друг с другом, имеются многочисленные пробелы. В этой связи назрела необходимость в систематизации нормативного массива. Однако, на наш взгляд, в ближайшее время результатом систематизации вряд ли будет издан сводный акт, который заменит действовавшие до его принятия акты. Первоначально необходим всесторонний анализ всего миграционного законодательства, обобщение практики его применения, изучение зарубежного опыта, а подготовка кодифицированного акта может рассматриваться в качестве одной из перспективных задач.

Известно, что основные отрасли законодательства строятся на базе объединения нормативных правовых актов по отраслям права. Конечно, полного совпадения системы законодательства и структуры права не существует (и вряд ли может существовать): законодательство и право, хотя и однопорядковые, но разные явления.

Тем не менее, это обстоятельство не мешает выделять в науке новые «неклассические» отрасли права, исходя из сложившегося нормативного массива, в ряде случаев оформившегося в отрасль законодательства. Данное положение связано, в том числе, с фактами существования комплексного законодательства; при этом можно констатировать наличие не только отдельных комплексных актов, посвященных определенной сфере общественных отношений. Наряду с от-

раслями законодательства, за которыми стоят отрасли права, обнаруживаются отрасли законодательства, не имеющие ориентации только на одну отрасль права. Так, в отраслевой структуре права обозначают образовательное право, медицинское право, военное право и др.

Как уже отмечалось, выделяют и такую отрасль, как миграционное право¹⁸. Например, Н. Н. Тоцкий утверждает, что «до последнего времени не требовалось специального правового регулирования миграционных процессов. Однако непрерывное увеличение числа мигрантов, усложнение правовых отношений, в которые они вступают, расширение круга их участников, а также увеличение совершаемых мигрантами правонарушений вынуждают ставить вопрос о разработке в системе российского права специальной отрасли – миграционного права». Миграционное право он определяет как одну из самостоятельных отраслей права, представляющую собой совокупность норм, которыми регулируются общественные отношения в сфере государственно-правового регулирования миграционными потоками¹⁹.

¹⁸ См., например: *Вокучев М. Р.* Миграционное право современной России: теоретико-правовой анализ: Дис... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2006; МВД России 200 лет: история и перспективы развития: тезисы докладов и выступлений на юбилейной научно-практической конференции 20–21 сентября 2002 г. СПб., 2002. А. С. Шириков выделяет как самостоятельную отрасль права иммиграционное право (см.: *Права беженцев и перемещенных лиц и их обеспечение по международному гуманитарному праву: Сборник тезисов.* Волгоград, 2001. С. 28–30).

¹⁹ *Тоцкий Н. Н.* Введение в миграционное право / Отв. ред. Н. А. Михалева.

Как уже говорилось, объективной основой отрасли права и отраслевого законодательства служат относительно обособленные группы однородных общественных отношений, каждая из которых требует специфического способа воздействия. В этой связи нельзя не признать, что миграционное право и миграционное законодательство имеют специфический предмет правового регулирования – объективные миграционные процессы, присущие современному обществу. И хотя за миграционным правом в большей мере закреплены организационные, процессуальные отношения, связанные с реализацией прав мигрантов и обеспечением государственными органами миграционной политики, в предмет миграционного права также включаются общественные отношения, которые регулируются нормами материального права, устанавливающими правовой статус отдельных категорий мигрантов.

Предмет правового регулирования является первоочередным, но не единственным фактором, предопределяющим обособление отраслей права. Важен и особый метод правового регулирования. Миграционное право, по крайней мере на данной стадии своего развития, не обладает своеобразным методом и механизмом правового регулирования. Анализ миграционного законодательства показывает, что оно в большей степени ориентировано на императивный метод регулирования общественных отношений. С ним связан и сам

механизм правового регулирования миграционных отношений. Вместе с тем в нем есть не только императивные, но и диспозитивные элементы, различные способы информационного воздействия, учет личных (в том числе имущественных, трудовых, профессиональных) интересов. Видимо, в перспективе эти стороны механизма миграционно-правового регулирования будут развиваться. Это и может содействовать формированию особой отрасли миграционного права. В настоящее время нормы миграционного законодательства в основном содержат запреты и обязывающие предписания. Государственный контроль в данной сфере проявляется в широком применении таких административных режимов, как лицензирование, квотирование, учет, регистрация и т. п. Участники большинства миграционных отношений по своему статусу занимают позиции власти-подчинения, характерные для субъектов административного права²⁰.

Сейчас нельзя обнаружить и специфический для отрасли «миграционное право» механизм регулирования – особое сцепление норм, правоотношений, индивидуальных актов, в котором проявляются особенности метода в действии.

²⁰ Между тем Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации 2003 г. не в меньшей степени нацеливает и на использование стимулирующих, поощряющих методов регулирования (например, в области содействия привлечению иммигрантов на работу в Российскую Федерацию, исходя из необходимости обеспечения экономики страны трудовыми ресурсами). И в дальнейшем законодательство должно отразить это обстоятельство (см.: распоряжение Правительства РФ от 1 марта 2003 г. № 256-р // СЗ РФ. 2003. № 10. Ст. 923).

Миграционное право не имеет собственных средств охраны и защиты регулируемых отношений. Это осуществляется с помощью санкций, закрепляемых нормами уголовного и административно-деликтного права.

Таким образом, признанию миграционного права в качестве отрасли права мешает не консерватизм научного мышления, неготовый воспринимать «новейшие веяния и положения, соответствующие современному состоянию в развитии социальных явлений и процессов»²¹, а объективные обстоятельства: отсутствие полноценного комплекса системообразующих для отрасли права факторов.

Не представляется возможным отнести миграционное право и к разряду подотраслей (например, по аналогии с избирательным правом в отрасли «конституционное право»). При этом нет необходимости даже говорить о том, в состав какой отрасли оно может входить, поскольку, обозначая специфику предмета правового регулирования миграционного права, надо признать, что это разнородные по своей природе отношения, касающиеся как миграционных процессов, т. е. собственно перемещения людей, так и статуса мигрантов и государственных органов в сфере миграции, ответственности за правонарушения в обозначенной области и т. д. Объединяет данные отношения лишь сфера управления – миграция населения. Правовые нормы, регулирующие миграционные процессы и права мигрантов, в основной своей мас-

²¹ Сырых В. М. Введение в теорию образовательного права. М., 2002. С. 293.

се являются составной частью различных отраслей права и могут быть выделены, в силу специфики вопроса, в межотраслевой комплекс в рамках системы права.

В юридической литературе уже отмечено существование в системе права *комплексных подразделений (образований)*. Нормативные положения комплексных образований имеют юридически разнородный характер, общие нормы и положения этих образований довольно скудны. Их содержание в значительной степени покрывается подразделениями главной структуры – основными отраслями и институтами²².

Отсутствие в теории достаточно четко апробированных критериев разграничения отраслевых и комплексных нормативных образований приводит к тому, что отрасль права зачастую видят там, где имеется объединение взаимодействующих норм разных отраслей права.

Не способствует внесению ясности в рассматриваемую проблему и терминологическая несогласованность. Некоторые ученые комплексные образования норм рассматривают в качестве комплексных отраслей права²³. При этом авторы исключают возможность внесения комплексных отраслей права в первичную систему права, а таким образом комплексные отрасли не являются отраслями права вообще.

Полагаем, в настоящее время миграционное право, несмотря на объективную важность миграционных процес-

²² См.: *Алексеев С. С.* Указ. соч. М., 1975.

²³ См., например: *Алексеев С. С.* Указ. соч. М., 1975. С. 193–207.

сов в условиях глобализации, нельзя признать комплексной отраслью права. Для того чтобы стать такой отраслью, необходимо не только относительно обособленное нормативное регулирование, но и некоторое юридическое своеобразие – отдельные специфические принципы, положения, приемы регулирования²⁴.

Вместе с тем отмеченное некоторыми авторами «удвоение» структуры права, на наш взгляд, не ограничивается только возможностью (хотя и спорной) образования комплексных отраслей права. Видимо, допустимы и другие комплексные общности – *комплексные межотраслевые институты*.

Правовые институты, состоящие из норм, которые содержатся в различных правовых актах, – явление закономерное и неизбежное. Право – одно из средств государственного управления. Поскольку при управлении любой из сфер общественной жизни используется несколько отраслей права с присущими им специфическими способами воздействия на общественные отношения, постольку необходимо их согласование с таким расчетом, чтобы все взаимодействующие отрасли представляли бы собой единый инструмент управления. Внешним проявлением тесного взаимодействия и согласования отраслей права в определенных сферах общественной жизни и является существование межотраслевых,

²⁴ См., например: *Алексеев С. С.* Указ. соч. М., 1975. С. 193.

комплексных объединений нормативных актов²⁵. Межотраслевое законодательство, являющееся внешней формой, способом взаимодействия отраслей права и отраслей государственного управления, в основе имеет интеграцию в праве.

Комплексные межотраслевые институты как раз и находят свое объективное выражение в комплексных правовых актах, характерных для миграционного права. Признаками комплексных институтов являются их составной характер, качественная разнородность объединенных в них норм, функциональный характер связей между правовыми нормами, определяемый неоднородностью отраслей права, частью которых они являются, субъективный подход к формированию данных правовых общностей, регулирование не вида, а комплекса разнородных общественных отношений.

Комплексные институты имеют свой предмет регулирования, но он не требует особого метода и механизма регулирования. Каждая норма, образующая комплексный институт, входит в обеспечиваемый основной отраслью юридический режим. По своей структуре миграционное право представляет собой своеобразный комплекс норм: это нормы конституционного, административного, административно-деликтного, финансового, уголовного права, права социального обеспечения. Поскольку регулирование миграционных процес-

²⁵ См. подробно: Яковлев В. Ф. Отраслевая дифференциация и межотраслевая интеграция как основы системы законодательства // Правоведение. 1975. № 1. С. 18–20.

сов связано с правами человека, значительную долю составляют нормы международного права.

Вместе с тем, будучи включенными в миграционное право, нормы данных отраслей вступают в особые связи и отношения со специальными нормами миграционного права и, следовательно, отчасти изменяют свой характер по содержанию. В данном качестве они становятся нормами миграционного права. Это тоже придает ему комплексный характер, но уже с позиций не структуры, а сущности.

Отмеченная интеграция порождает сложную структуру комплексного института, в составе которой наличествуют имеющие «двойную природу» *субинституты* – правовые образования относительно самостоятельного характера. С одной стороны, они не перестают быть институтами базовой отрасли права, откуда они вошли в миграционное право. Так, институт основных прав человека остается, по существу, институтом конституционного права, институт регистрации – административного права, институт уголовной ответственности – уголовного права и т. д., но, будучи распространены на отношения миграции и мигранта, они приобретают иной характер. Это уже субинституты прав мигранта, регистрации мигранта, ответственности в сфере миграции и проч.

В рамках института миграционного права можно выделить субинститут мигранта (субинститут беженца, субинститут переселенца, субинститут трудящегося-мигранта и

т. д.), субинститут миграционного контроля (субинститут паспортно-визового режима, субинститут учета иностранных граждан и проч.), субинститут ответственности за нарушение миграционного законодательства, субинститут правового обеспечения миграционной политики и др. Существует точка зрения, согласно которой указанные образования представляют собой подразделения не в самом праве, а в системе законодательства²⁶.

Справедлив вопрос: не предопределяет ли факт обособления соответствующих сфер законодательства некоторых особенностей и в содержании правового регулирования?

Комплексные образования реально обособляются не столько потому, что существуют самостоятельные нормативные правовые акты, сколько потому, что при помощи этих актов произошло известное согласование норм, т. е. правовой материал объединен нормативными обобщениями.

Миграционное право – формирующийся институт. В структуре права вполне могут существовать образования, которые не приобрели всех свойств самостоятельного подразделения структуры права. В них лишь намечается формирование самостоятельных звеньев правовой системы. Но именно в них наиболее зримо проявляются процессы развития правовой системы, когда накопление количественных изменений при известных условиях дает качественный ска-

²⁶ См., например: *Васильев Ю. С., Евтеев М.Л.* Кодификация и систематизация законодательства // Советское государство и право. 1971. № 9. С. 11–19.

чок – переход к новому уровню структуры права.

Институты и субинституты других отраслей права, будучи восприняты миграционным законодательством, хотя и остаются прежними по своей сущности, наполняются специфическими чертами. Как уже отмечалось, субинститут правового статуса мигранта – уже другой, чем институт правового статуса человека и гражданина в конституционном праве; субинститут ответственности в миграционном праве – иной, чем институт ответственности в административном праве. То же можно сказать о субинституте регистрации: для мигранта это – совсем иное, чем для других физических лиц.

Вместе с тем возникают собственные структурные подразделения миграционного права, например субинститут миграционного учета. Именно они определяют его будущее, роль, «весомость» в системе регулирования миграционных отношений, перерастание миграционного законодательства в стройную отраслевую систему миграционного права. Тот момент, когда роль собственных институтов создаст необходимую «критическую массу», а заимствованные институты других отраслей права приобретут необходимые «миграционные качества», видимо, и станет моментом рождения новой отрасли права.

Пока формирование собственных подразделений миграционного права встречает значительные объективные и субъективные сложности. Объективные связаны с самой комплексной природой таких отношений, слабым и непосле-

довательным развитием законодательства, субъективные – в том числе с отсутствием специальных исследований.

Применительно к миграционному праву необходимо отметить следующее. Учитывая, что функциональный характер межотраслевых комплексных институтов стабилен, а также принимая во внимание вторичный характер регулируемых ими общественных отношений, такие институты не принято рассматривать как промежуточную (переходную) форму новой (основной профилирующей, специальной) отрасли права. Вряд ли только на основе межотраслевых комплексных институтов может сложиться совершенно новая отрасль миграционного права. Для этого нужны и другие условия. Поэтому на данной стадии речь может идти только о комплексной природе такого правового образования. Более того, исследования миграционного права убеждают: рассмотрение этого комплексного образования лишь в качестве подразделения административного права недостаточно. Совершенно очевидно, что его изучение должно идти в рамках нескольких отраслей и институтов.

Миграционные правоотношения и их виды. Миграционные правоотношения, являясь разновидностью правовых отношений, по своей природе аналогичны иным правоотношениям и состоят из присущих всем им элементов: 1) субъекты права – участники общественных отношений; 2) объекты права; 3) содержание правоотношений – права и обязанности их участников. В то же время, обладая специ-

фикой правового регулирования, миграционные правоотношения имеют ряд особенностей, которые позволяют отграничить их от других правоотношений.

Первая их особенность состоит в том, что они складываются на основании норм миграционного права. Это главный критерий отличия правоотношений друг от друга, однако, учитывая комплексную природу миграционного права, он не всегда позволяет отграничить одни правоотношения от других.

Второй особенностью выступает особый характер *субъектов миграционного права*, являясь дополнительным критерием отраслевого обособления миграционных правоотношений.

Следует различать индивидуальных и коллективных субъектов миграционных правоотношений. Анализ норм миграционного права показывает, что участниками миграционных правоотношений являются: граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства; организации (индивидуальные предприниматели); органы государственной власти и органы местного самоуправления; должностные лица организаций, органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Потенциально каждый человек может стать субъектом миграционных правоотношений, поскольку он обладает естественным правом на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства. Однако такие отношения яв-

ляются правоотношениями общего характера. Они становятся миграционными правоотношениями, если в них появляется 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.

Что касается организаций, то из них субъектами миграционных правоотношений становятся лишь те, которые вступают в отношения (трудовые, иные договорные, оказания государственных услуг) с индивидуальными субъектами миграционных правоотношений – гражданами, иностранными гражданами и лицами без гражданства.

К субъектам миграционных правоотношений относятся органы государственной власти, осуществляющие учет перемещения граждан, контроль и надзор за соблюдением миграционного законодательства, оказывающие государственные услуги в сфере миграции. Органы и учреждения местного самоуправления тоже становятся участниками миграционных отношений, когда осуществляют соответствующие полномочия по социальному обустройству лиц, прибывших на территорию данного муниципального образования.

Субъектами миграционных отношений могут стать должностные лица органов власти и организаций. На практике они представляют коллективных субъектов права, и, в частности, именно они будут нести ответственность за нарушение норм миграционного права (например, за нарушение по-

рядка оформления документов на право пребывания, проживания и передвижения иностранных граждан или за неисполнение обязанностей в связи с осуществлением миграционного учета).

Правоотношения характеризуются не только составом их участников, но и особенностями правовой связи между ними – спецификой их прав и соответствующих им обязанностей. И право, и обязанность как меры дозволенного и необходимого поведения участников правоотношения обусловлены *объектом права* – явлением действительности, по поводу которого, собственно, и сложилось правоотношение, тем, что связывает права и обязанности его участников. Представляется, что объектами миграционных правоотношений выступают: въезд граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства в Российскую Федерацию и их выезд; временное пребывание, временное и постоянное проживание в Российской Федерации иностранных граждан; трудовая и предпринимательская деятельность иностранных граждан в Российской Федерации; учет иностранных граждан, временно пребывающих и проживающих в Российской Федерации; контроль за пребыванием и проживанием иностранных граждан в Российской Федерации; возвращение в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом; оказание гражданам, иностранным гражданам и организациям государственных услуг в сфере миграции; организация миграционного регулирования и др.

Нормы миграционного права связывают возникновение, изменение и прекращение миграционных правоотношений с определенными условиями – юридическими фактами. В качестве подобных условий выступают события или действия. Как правило, миграционные правоотношения возникают, изменяются и прекращаются на основании нескольких юридических фактов – юридического состава. Так, для возникновения правовых отношений по поводу постоянного проживания иностранного гражданина в Российской Федерации необходимо: наступление события – истечение одного года с момента временного проживания иностранного гражданина в Российской Федерации; совершение им юридических поступков – подача в уполномоченный орган заявления о получении вида на жительство, уплата государственной пошлины; оформление уполномоченным органом юридических актов – принятия решения о выдаче вида на жительство и, собственно, его выдаче.

Многообразие миграционной сферы, сложный характер системы миграционного права обуславливают и разнообразие миграционных правоотношений. Классификацию миграционных правоотношений можно строить по различным критериям.

По целевому назначению миграционные правоотношения могут быть правоустановительными и правоохранительными. Правоустановительные выражаются в совершении их участниками позитивных действий (осуществление прав и

выполнение обязанностей), например, прохождение иностранными гражданами, прибывшими в Российскую Федерацию, процедуры регистрации по месту пребывания. Правоохранительные связаны с правовой защитой норм миграционного права. Так, разрешение на временное проживание в Российской Федерации иностранного гражданина не выдается, а выданное аннулируется в случае представления им поддельных или подложных документов.

По содержанию миграционные правоотношения могут быть материальными – возникающими на основании норм материального права и устанавливающими права и обязанности участников, и процессуальными – возникающими на основании процессуальных норм и устанавливающими формы реализации материальных норм. Например, к числу процессуальных норм следует отнести порядок оформления приглашения на въезд в Российскую Федерацию.

С точки зрения времени функционирования их можно подразделить на постоянные и временные. Период действия постоянных правоотношений не определен, хотя они могут быть прекращены при стечении определенных обстоятельств (утрата лицом статуса беженца при получении разрешения на постоянное проживание в Российской Федерации). Временные правоотношения, а их большинство в миграционном праве, имеют установленный правовыми нормами срок своего существования (например, три года – для отношений, связанных с временным проживанием иностран-

ных граждан в Российской Федерации).

По юридическому характеру взаимодействия участников миграционные правоотношения условно могут быть разделены на *вертикальные* и *горизонтальные*. Вертикальные правоотношения характеризуют субординационные связи, соподчиненность сторон. Властной стороной всегда выступает орган власти (должностное лицо). Данные отношения характеризуют непосредственное управляющее воздействие одной стороны на другую, которая может быть ей организационно и не подчинена. Горизонтальные правоотношения характеризуют юридическое равноправие его участников (например, по вопросу приглашения образовательным учреждением иностранного гражданина в Российскую Федерацию с целью обучения).

Таким образом, следует учитывать сложный и многосторонний характер миграционных правоотношений. В целом они отражают содержание отношений, складывающихся в данной сфере, характеризуют ее место в системе социальных процессов и явлений. С помощью норм права общественным отношениям в сфере миграции придается устойчивый характер, а их действие обеспечивается путем применения со стороны государства необходимых мер. Учитывая развитие этих отношений, нормы права должны быть адекватны изменяющимся условиям. Это не только придаст стабильность миграционным отношениям, но и в целом способствует укреплению миграционного права как структурному под-

разделению в системе права.

Проблема обособления миграционного права в системе права Российской Федерации остается в значительной степени дискуссионной, его исследование должно продолжаться, и этим целям может служить предлагаемое ниже определение миграционного права.

Миграционное право – это комплексный межотраслевой институт, регулирующий миграционные отношения, возникающие в связи с осуществлением контроля и надзора над перемещениями мигрантов через Государственную границу Российской Федерации или в пределах ее территории, а также статус мигранта, отношения, связанные с представлением государственных услуг в сфере миграции, иные взаимоотношения между мигрантами и государственными органами.

§ 2. Понятие и виды источников миграционного права

Понятие источника миграционного права базируется на общепринятом понятии источника права в юридическом смысле – как формы выражения права, содержащей нормы, обязательные к исполнению.

Все источники позитивного права возникают в результате деятельности уполномоченных органов в установленной сфере общественных отношений, в данном случае – в сфере миграционных отношений.

Учитывая специфику миграционных отношений, напрямую связанных с обеспечением прав человека и гражданина, в системе источников миграционного права наиболее велика роль законодательных актов. Активное подзаконное нормотворчество долгое время затеняло значение закона в правовой системе. Правовая реформа, начавшаяся в России полтора десятка лет назад, восстановила статус закона как основного (после Конституции) юридического источника, как акта, регламентирующего наиболее важные вопросы общественной жизни и обеспечивающего стабильность и последовательность регламентации общественных отношений в государстве.

В то же время следует признать, что в закон не является единственным источником миграционного права. Его об-

разуют правовые нормы, содержащиеся в нормативных правовых актах, отражающих, по существу, всю «палитру» российского законодательства.

Состав источников права в целом одинаков для правовых отраслей и институтов российского права. Основное отличие видится в преобладании тех или иных источников. Анализ позволяет сделать вывод о том, что в структуру источников миграционного права могут быть включены:

Конституция РФ;

общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации;

федеральные конституционные законы и федеральные законы;

подзаконные нормативные правовые акты федерального уровня;

конституции, уставы и законы субъектов Федерации, подзаконные нормативные правовые акты субъектов Федерации;

муниципальные нормативные правовые акты.

Иерархическая система обеспечивает необходимое соотношение этих источников по их юридической силе и приоритетности. При этом закрепление миграционной нормы в акте того или иного вида источника совсем не произвольно, а обусловлено рядом объективных факторов, касающихся определения территориального масштаба ее действия, установленным порядком разграничения компетенции органов го-

сударственной власти и местного самоуправления, принимающих акты, которые содержат нормы миграционного права, возможностями дальнейшего применения норм и др.

Особенностью миграционного права, характеризующей его как перспективный институт в системе российского права, является разнообразие и динамичное нарастание количества его источников. Это обусловливается постоянным развитием миграционных отношений и необходимостью придания им правовой формы.

Другая особенность развития миграционного права России состоит в широком влиянии, оказываемом международным правом на содержание «внутригосударственных» источников миграционного права. Безусловно, такое влияние испытывают все отрасли права и правовые институты. Однако в миграционном праве этот фактор наиболее осязателен. Ситуация объясняется главным образом тем, что миграция представляет собой одну из форм глобальных интеграционных процессов, обеспечиваемых путем реализации прав человека на свободу передвижения. Осуществление данного права требует выработки международных универсальных и региональных стандартов по его защите. Отсюда – любое отступление от этого права влечет за собой нарушение не только национального законодательства, но и международного права.

Заметное влияние международных правовых актов на содержание источников миграционного права объясняется

еще и достаточно поздним в нашей стране (по сравнению со многими другими странами) формированием миграционного законодательства. Основные нормы и принципы в международном праве этой сферы заложены значительно раньше.

С учетом различных уровней правового регулирования миграционных отношений можно охарактеризовать основные источники миграционного права.

Конституция Российской Федерации напрямую не регулирует миграционные отношения, но все же она закрепляет основы миграционного права.

Конституция имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применение на всей территории Российской Федерации. Прямое действие Конституции РФ имеет чрезвычайно важное значение для регулирования миграции, поскольку ее положения закрепляют основные принципы и гарантии, касающиеся субъектов миграционных отношений.

Провозглашенная в Конституции РФ в качестве одной из основ конституционного строя характеристика Российской Федерации как демократического правового государства (ст. 1) предполагает конституционную обязанность Российской Федерации создавать условия для достойной жизни людей и реализации их естественных прав и свобод, к числу которых, в том числе, относится и право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства для всех лиц, законно находящихся на территории Российской Федерации (ч. 1 ст. 27).

Названное право закреплено в конституционной норме в полном соответствии с такими базовыми международными документами, как Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, которые являются приоритетными источниками конституционного правового статуса личности (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ). Признание и гарантированность этого права имеет значение как для России, с точки зрения ее интеграции в мировое сообщество, так и для мигрантов, в основе формирования прав и обязанностей которых лежит именно это право.

Конституция РФ, отдавая приоритет (основным) конституционным правам и свободам, не отрицает и не умаляет других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 55). Гарантированность прав и свобод человека заключается, прежде всего, в том, что они могут быть ограничены только федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

Конституция РФ является тем нормативным актом, который устанавливает принципиальные подходы к деятельности органов власти по обеспечению миграции населения с учетом гуманитарных основ конституционного строя, демокра-

тических начал и принципов федерализма. Исходя из этого, российская конституционная модель выполняет свое ориентирующее значение для законодательства, определяет его содержание и тенденции его развития²⁷.

Конституция РФ устанавливает, что составной частью правовой системы России являются **общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации**. Только в совокупности с ними национальное право дает полное представление об общем направлении политики Российского государства по регулированию миграции на его территории.

Основной Закон закрепляет приоритет в применении международного права по отношению к внутреннему законодательству (ч. 4 ст. 15). Следовательно, если международным договором, ратифицированным Российской Федерацией, установлены иные правила, чем предусмотрены федеральным законом, то применяются положения международных актов²⁸.

Ряд международных договоров перешел к России как государству-правопреемнику бывшего СССР. На основе таких закрепленных Венской конвенцией о правопреемстве госу-

²⁷ См. подробно: *Хабриева Т. Я.* Российская конституционная модель и развитие законодательства // Конституция и законодательство. По материалам международной научно-практической конференции (Москва, 29 октября 2003 г.). Книга II. М., 2004. С. 5–18.

²⁸ См.: *Марочкин С. Ю.* Действие норм международного права в правовой системе Российской Федерации. Тюмень, 1998.

дарств в отношении договоров от 1978 г. принципов, как принципы свободного согласия, добросовестности и *acta sunt servanda*, Россия приняла на себя исполнение международных договоров СССР, ряд из которых являются источниками миграционного права.

Особенность данного вида источников миграционного права в том, что большинство норм международно-правовых актов в сфере миграции относятся к *несамоисполнимым*²⁹. Другими словами, они не могут непосредственно, без обеспечивающего их внутригосударственного законодательства и проведения организационной деятельности государственных органов, направленной на создание условий для фактического их осуществления, гарантировать индивиду его права и свободы.

Международные правовые акты принимаются на различных уровнях взаимодействия государств. Соответственно можно выделить:

международно-правовые акты универсального уровня, принимаемые в рамках ООН;

региональные международно-правовые акты, в которых участвует Российская Федерация, к числу которых следует отнести, прежде всего, акты Совета Европы и Содружества

²⁹ См.: Хабриева Т. Я. Основы взаимодействия международного и национального права // Влияние международного права на национальное законодательство (Материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов. Москва, 24–26 мая 2007 г.) / Отв. ред. Т. Я. Хабриева и Ю. А. Тихомиров. М., 2007. С. 3–16.

Независимых Государств;

двусторонние и многосторонние межгосударственные договоры и соглашения Российской Федерации.

Исходя из содержания, все международные правовые акты, регламентирующие разные виды отношений в сфере миграции (общие вопросы, регулирование и защита прав беженцев, перемещенных лиц, правовое положение иностранных граждан и т. п.), условно можно разделить на две основные группы:

международно-правовые акты, содержащие общие положения о правах человека и основных свободах, связанных с миграционными процессами, и международно-правовые акты специализированной направленности, содержащие положения о правовом статусе отдельных категорий мигрантов, детализирующие обязанности государства-участника по установлению в национальном законодательстве соответствующих положений, а также содержащие нормы по противодействию незаконной миграции.

Среди международных правовых документов, относящихся к первой группе, важное место занимают Всеобщая декларация прав человека 1948 г.³⁰ и Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.³¹ Они включают основополагающие права человека, в том числе право на свободу передвижения и выбор места жительства в пределах

³⁰ Российская газета. 1995. 5 апреля.

³¹ Ведомости СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

каждого государства; право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну; право искать убежище и пользоваться им; право на гражданство. К этим актам примыкают и такие документы, как Декларация ООН о территориальном убежище 1967 г.³², рекомендующая государствам руководствоваться в своей практике рядом принципов в отношении лиц, ищущих убежище от преследований (запрет на отказ от разрешения перехода границы; высылка или принудительное возвращение в какую-либо страну, где это лицо может подвергнуться преследованию и др.); Декларация ООН о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, 1985 г.³³, содержащая ряд важных установлений относительно правового статуса иностранцев. Декларации подчеркивают решимость государств, их подписавших, следовать в своем национальном законодательстве общепризнанным нормам в области защиты прав человека.

Закрепляемые в названных документах положения являются основополагающими для создания условий по правовому обеспечению на национальном уровне статуса разных категорий мигрантов. При этом данные вопросы регулируются и региональными международными организациями (Советом Европы, Содружеством Независимых Государств³⁴).

³² Действующее международное право. Т. 1. М., 1996. С. 338, 339.

³³ Действующее международное право. Т. 1. М., 1996. С. 255–259.

³⁴ См. подробно § 3 гл. IV.

Среди специализированных международно-правовых актов, относящихся к источникам миграционного права России, в первую очередь отметим документы *о статусе беженцев*.

Так, Конвенция ООН о статусе беженцев 1951 г.³⁵ может считаться одним из базовых международно-правовых источников миграционного права в данной сфере. Россия присоединилась к Конвенции с заявлением³⁶, в котором определила для себя наиболее широкий объем обязательств (в отношении беженцев) из установленных данной Конвенцией.

Проблемы беженцев и вынужденных переселенцев (в международном универсальном праве – внутри перемещенных лиц) требуют решения не только в рамках ООН и ее системы, но и на международном региональном уровне. На основе совместно выработанных методов и форм сотрудничества в решении этих проблем в рамках Содружества Независимых Государств было принято Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам (1993 г.), которое также можно причислить к источникам миграционного права России, поскольку оно было ратифицировано и вступило в силу в Российской Федерации в ноябре 1994 г.³⁷

³⁵ Бюллетень международных договоров. 1993. № 9. С. 6–28.

³⁶ См.: постановление Верховного Совета РФ от 13 ноября 1992 г. № 3876-1 «О присоединении Российской Федерации к Конвенции о статусе беженцев и Протоколу, касающемуся статуса беженцев» // Ведомости РСФСР. 1992. № 49. Ст. 2863.

³⁷ См.: Федеральный закон от 22 ноября 1994 г. № 40-ФЗ «О ратификации

Соглашение содержит значительное количество положений, несущих положительный заряд идей по защите беженцев и вынужденных переселенцев. Оно полностью соответствует духу и нормам Конвенции ООН о статусе беженцев, а отдельные ее положения можно считать в определенной степени заимствованными и адаптированными к условиям Соглашения. Это, в частности, положения об обязательствах государства выезда по защите прав и интересов эвакуирующихся; обязательствах государства, предоставившего убежище, по обеспечению для беженцев и вынужденных переселенцев в местах их временного размещения необходимых социально-бытовых условий, по содействию в трудоустройстве, защите прав и имущественных интересов беженцев; о праве каждого беженца на обращение в суды.

Приверженность к сотрудничеству по скорейшему добровольному и безопасному возвращению в родные места беженцев и перемещенных лиц вследствие локальных конфликтов подтверждается и в двусторонних договорах, в частности, в Соглашении между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан об углублении экономического сотрудничества и развитии интеграционных связей 1995 г., в Соглашении между Правительством Российской Федерации и Правительством Грузии о взаимодействии в восстановлении экономики в зо-

не грузино-осетинского конфликта и в возвращении беженцев 2000 г.³⁸

Россией также были заключены межправительственные соглашения о регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев, которые, несомненно, следует рассматривать в качестве источников миграционного права. Среди них – действующие в настоящее время соглашения с Латвийской Республикой 1993 г.³⁹, Республикой Туркменистан 1993 г.⁴⁰, с Кыргызской Республикой 1995 г.⁴¹, Республикой Армения 1997 г.⁴² и Республикой Азербайджан 1997 г.⁴³

В системе источников миграционного права Российской Федерации необходимо выделить также международные договоры, действующие в области трудовой миграции, привлечения и использования иностранной рабочей силы. Одним из таких международно-правовых источников является Соглашение государств – участников Содружества Независимых Государств о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов 1994 г.⁴⁴, договаривающимися сторонами которого являются Азер-

³⁸ Бюллетень международных договоров. 2001. № 8. С. 60, 61.

³⁹ СЗ РФ. 1999. № 4. Ст. 505.

⁴⁰ Бюллетень международных договоров. 1995. № 12. С. 35–39.

⁴¹ Бюллетень международных договоров. 1997. № 12. С. 54–58.

⁴² СЗ РФ. 2004 № 13. Ст. 1112.

⁴³ СЗ РФ. 2004 № 25. Ст. 2487.

⁴⁴ СЗ РФ. 1996 № 47. Ст. 5299.

байджан, Армения, Белоруссия, Грузия, Казахстан, Киргизия, Молдавия, Россия, Таджикистан, Туркмения, Узбекистан и Украина. Что касается актов, принятых в рамках ООН и Международной организации труда (МОТ), то, к сожалению, большинство этих документов пока не могут считаться источниками миграционного права Российской Федерации, поскольку они не были ратифицированы в установленном порядке либо Россия в них не участвует⁴⁵.

Правительством РФ заключено большое количество двусторонних договоров с правительствами иностранных государств в области регулирования трудовой миграции: о трудовой деятельности и социальной защите (с Республикой Армения в 1994 г., с Республикой Беларусь в 1993 г., с Кыргызской Республикой в 1996 г., Республикой Молдова в 1993 г., Украиной в 1993 г., с Республикой Таджикистан в 2004 г.), о временной трудовой деятельности граждан (с Китайской Народной Республикой в 2000 г., с Литовской Республикой

⁴⁵ К числу этих международных документов относятся: Международная конвенция ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г.; Конвенция МОТ № 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения 1975 г.; Конвенция МОТ № 97 о трудящихся-мигрантах (пересмотренная в 1949 г.), причем в 1952 г. Конвенция закрыта для ратификации; Конвенция МОТ № 66 о вербовке, трудоустройстве и условиях труда трудящихся-мигрантов 1939 г.; др. (см. СПС «КонсультантПлюс»). Поскольку данные документы не были ратифицированы Российской Федерацией, они не могут считаться частью российской правовой системы, а, следовательно, в настоящее время они не могут относиться и к числу источников миграционного права России.

в 1999 г., с Чешской Республикой в 1998 г.), о принципах трудовой деятельности (с Республикой Польша в 1994 г.) и т. п.⁴⁶

Значительный удельный вес среди источников миграционного права имеют международные договоры *в области борьбы с нелегальной миграцией*. Так, в 2004 г. Россией был ратифицирован Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху⁴⁷, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г.⁴⁸ К этой же группе источников примыкает и Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией 1998 г.⁴⁹, в котором определяются основные направления противодействия незаконной миграции, касающиеся: установления миграционного контроля; выработки механизма по депортации незаконных мигрантов; гармонизации национального законодательства государств – участников Соглашения в области ответственности для незаконных мигрантов и лиц, оказывающих содействие незаконной миграции; обмена информацией о незаконной мигра-

⁴⁶ Подробнее см.: Международные договоры Российской Федерации по вопросам миграции (часть первая). Сборник документов / Под общ. ред. М. Л. Тюркина. Выпуск 1. М., 2004.

⁴⁷ СЗ РФ. 2004. № 40. Ст. 3883.

⁴⁸ Бюллетень международных договоров. 2005. № 2. С. 3–33.

⁴⁹ Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1998. № 1. С. 81–86.

ции, подготовки и повышения квалификации сотрудников соответствующих органов, занимающихся вопросами борьбы с незаконной миграцией.

Среди источников миграционного права, которые решают проблемы борьбы с незаконной миграцией, нельзя обойти вниманием и Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с преступностью 1998 г.⁵⁰; регулирует вопросы сотрудничества в предупреждении, пресечении, выявлении, раскрытии и расследовании преступлений, связанных с незаконной миграцией.

В области противодействия незаконной миграции также значителен удельный вес двусторонних межправительственных международных договоров. Как правило, это договоры о сотрудничестве в области борьбы с преступностью (с Венгерской Республикой в 1997 г., с Арабской Республикой Египет в 1997 году, с Королевством Норвегии в 1998 г., с Королевством Испания в 1999 г., с Республикой Словения в 2001 г. и другие)⁵¹, которые в том числе содержат и положения о противодействии незаконной миграции.

В период 2006–2007 гг. на основе двусторонних соглашений, в которых одной из договаривающихся сторон является Российская Федерация, получили развитие вопросы регу-

⁵⁰ Бюллетень международных договоров. 2000. № 3. С. 3–10.

⁵¹ Подробно см. Бюллетень международных договоров.

лирования реадмиссии⁵². В мае 2006 г. в Сочи было подписано Соглашение между Российской Федерацией с Европейским сообществом о реадмиссии, ратифицированное затем Федеральным законом от 3 марта 2007 г. № 26-ФЗ⁵³. Ранее на аналогичную тему было подписано, а затем и ратифицировано Российской Федерацией Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Литовской Республики⁵⁴. Подписано, но пока не ратифицировано соответствующее Соглашение между Правительством Российской Федерации и Кабинетом Министров Украины (от 22 декабря 2006 г.).

Близкими по содержанию к вышеназванным источникам являются межведомственные двусторонние международные договоры, одной из сторон которых выступает Министерство внутренних дел РФ. Ими существенно расширена сложившаяся система источников миграционного права. Данные

⁵² Соглашения о реадмиссии подвергаются критике со стороны гражданских общественных организаций в связи с тем, что их реализация позволяет возвращение людей на основе ограниченных доказательств и без достаточных гарантий для лиц, которые могут нуждаться в международной защите.

⁵³ См.: Федеральный закон от 3 марта 2007 г. № 26-ФЗ «О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии» // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1153.

⁵⁴ См.: Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 100-ФЗ «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Литовской Республики о приеме и возврате лиц, незаконно находящихся на территории Российской Федерации и территории Литовской Республики (Соглашения о реадмиссии)» // СЗ РФ. 2003. № 27 (ч. II). Ст. 2714.

договоры направлены на сотрудничество в борьбе с преступностью, в том числе в сфере предотвращения нелегальной миграции, определяют формы такого сотрудничества (обмен экспертами, обмен оперативной информацией, розыск лиц, совместное проведение научных исследований и иные вопросы). Подобные соглашения заключены между МВД России и соответствующим министерством иностранного государства: с Турецкой Республикой в 1992 г., Словацкой Республикой в 1994 г., с Республикой Беларусь в 1997 г., Республикой Кипр в 1999 г. и с другими специализированными министерствами иностранных государств⁵⁵.

Указанные международно-правовые документы не только дополняют своими положениями систему национальных актов Российской Федерации, но и способствуют дальнейшему формированию и развитию полноценной основы регулирования миграционных процессов в стране.

Основную часть источников составляет достаточно обширное текущее **законодательство Российской Федерации**, регулирующие миграционные отношения. К данным нормативным правовым актам относятся, прежде всего, *федеральные конституционные законы и федеральные законы*.

Так, в соответствии с Федеральным конституционным за-

⁵⁵ Подробно см.: Международные договоры Российской Федерации по вопросам миграции (часть первая). Сборник документов / Под общ. ред. М. Л. Тюркина. Выпуск 1. М., 2004.

коном от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»⁵⁶ к полномочиям Правительства РФ в социальной сфере относится обеспечение проведения единой государственной миграционной политики в стране (ст. 16). В рамках данного полномочия Правительство РФ реализует широкий перечень мероприятий в названной сфере отношений⁵⁷.

Как уже отмечалось, в России при всем многообразии источников миграционного права нельзя выделить ни одного федерального закона, выступающего в качестве систематизированного источника. В то же время действует широкий круг федеральных законов, специализирующихся на регламентации отдельных видов отношений в области миграции населения.

Учитывая объективно существующие процессы эмиграции и иммиграции, законодательно регламентированы основания и порядок пересечения Государственной границы. Именно Федеральным законом от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»⁵⁸ в настоящее время регулируется проезд (включая транзитный проезд) через Государственную границу всех категорий физических лиц. В рамках данного Закона регламентируются отношения, связан-

⁵⁶ СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

⁵⁷ См. подробно § 2 гл. II.

⁵⁸ СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

ные с порядком оформления и выдачи документов для выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию; устанавливается сам порядок въезда и выезда, в том числе порядок транзитного проезда через территорию Российской Федерации; закрепляется ответственность за нарушение данного Федерального закона.

С принятием Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁵⁹, также являющегося источником миграционного права, Российская Федерация начала реализовывать сложившийся в мировой практике принцип более жесткого регулирования внешней миграции по отношению к внутренней. Основная причина обозначенной тенденции в правовом регулировании внешней миграции главным образом заключается в необходимости укрепления правового режима Государственной границы. Предметом регулирования данного Закона является сфера отношений, в которые вступают иностранные граждане, находящиеся на территории Российской Федерации.

Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-I «О вынужденных переселенцах» (в ред. Федерального закона от 20 декабря 1995 г. № 202-ФЗ⁶⁰) относится к числу правовых актов, определяющих понятие вынужденного переселенца, его правовой статус; порядок обращения с ходатайствами о призна-

⁵⁹ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

⁶⁰ СЗ РФ. 1995. № 52. Ст. 5110.

нии за ними этого статуса; порядок признания лица вынужденным переселенцем; экономические и социальные гарантии защиты со стороны Российского государства⁶¹.

В отличие от вышеуказанного Закона, Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» (в ред. Федерального закона от 28 июня 1997 г. № 95-ФЗ⁶²

⁶¹ См. подробно § 4 гл. III.

⁶² СЗ РФ. 1997. № 26. Ст. 2956.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.